



*Favaro, Orietta*

## **Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990.**

**Tesis presentada para la obtención del grado de Doctora en Historia**

*Director: Waldo Ansaldi.*

*Codirector: José Panettieri.*

Este documento está disponible para su consulta y descarga en [Memoria Académica](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar), el repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata**, que procura la reunión, el registro, la difusión y la preservación de la producción científico-académica edita e inédita de los miembros de su comunidad académica. Para más información, visite el sitio

[www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)

Esta iniciativa está a cargo de BIBHUMA, la Biblioteca de la Facultad, que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados. Para más información, visite el sitio

[www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar](http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar)

### *Cita sugerida*

*Favaro, O. (2001) Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990 [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>*

### **Licenciamiento**

*Esta obra está bajo una licencia Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5 Argentina de Creative Commons.*

*Para ver una copia breve de esta licencia, visite*

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/)

*Para ver la licencia completa en código legal, visite*

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/legalcode.>

*O envíe una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.*

**DOCTORADO EN HISTORIA. Facultad de  
Humanidades y Ciencias de la Educación.  
Universidad Nacional de La Plata**

**TRABAJO DE TESIS**

**ESTADO, POLITICA Y PETROLEO. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990.**

**Autor: Lic. Orietta Favaro (UNComahue)**

**Director: Dr Waldo Ansaldi (UBA)**

**Co director: Dr José Panettieri (UNLP)**

**Neuquén, octubre de 2001**

**Mi agradecimiento en primer lugar, al director de la tesis, Waldo Ansaldi. Por su sincera, directa y afectuosa relación. Por su oportuno aporte y cariño de muchos años.**

**Un especial agradecimiento al co director, José Panettieri, por su cálida y decidida actitud de colaboración**

**A José Villarruel. Un gran amigo y colega**

**A todos, mi más profundo afecto y agradecimiento**

## **ESTADO, POLITICA Y PETROLEO. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990**

### **Consideraciones sobre el tema**

La producción historiográfica sobre Neuquén se refiere, fundamentalmente, al momento en que reviste como territorio nacional (1884-1955). En general se trata de trabajos – que sin problematizar demasiado – describen hechos o situaciones puntuales, realizados por historiadores no profesionales y/o aficionados a la historia local, desde instituciones oficiales como la Junta de Estudios Históricos de la Provincia y la Academia Nacional de la Historia de la Nación. Si bien aportan detalles para las conmemoraciones y festejos de las ciudades neuquinas o de la provincia y, a veces, conforman una amplia gama de testimonios orales de viejos pobladores – siempre útiles –; pierden vigencia frente a los trabajos que se escriben desde otros ámbitos, como la Universidad.

Precisamente, en los años 1970, en la Universidad del Comahue comienzan a agregarse historiadores con el objeto de reconstruir la historia de las dos provincias (ex territorios nacionales): Río Negro y Neuquén, sedes de las principales facultades y asentamientos de la Casa del Estudios nacionalizada en 1972. Los trabajos realizados se presentan en jornadas y congresos, en el marco de la restricción a la actividad académica

consecuencia del proceso inaugurado en 1976; no obstante se concretan algunas publicaciones de carácter regional<sup>1</sup>. Los análisis abordan problemas del territorio a partir de estudios empíricos que permiten describir determinados aspectos, líneas y actividades del espacio de referencia; sin embargo, en su conjunto, no logran configurar una Historia del Territorio del Neuquén, labor que se encuentra inconclusa.

Si bien resulta indiscutible que en Buenos Aires y Litoral de nuestro país es donde se escribe la historia y se genera la política editorial, ello no exime de responsabilidad a los historiadores del interior en desconectarse de lo que significa la transmisión del conocimiento histórico, tanto a nivel de difusión como para su aplicación en la enseñanza. En particular desde los años 1980, se adquiere mayor conciencia de la urgencia en revertir la situación y los historiadores profesionales, en especial desde la universidad, inician la producción de trabajos sobre historia local e historia regional.

Este tema instala el debate, aún no saldado, entre la importancia y vigencia de una y de otra en jornadas de la disciplina. Se producen sustanciales avances, tanto los logrados en la escuela española (Fontana) como en la italiana (Ginzburg) sobre la necesidad de dejar la denominada historia local por su alcance restringido a un espacio que aparece delimitado de antemano y considerar a la microhistoria si se inscribe en espacios más amplios sin perder el contacto con la totalidad. Queda entonces la cuestión de la historia regional, sobre la que

---

<sup>1</sup> Esther Maida et al: *Neuquén. La ocupación de la tierra pública en el departamento Confluencia después de la campaña al Desierto, 1880-1930*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1981.  
AA.VV. *Neuquén. Un siglo de Historia*. Calf -UNComahue, Neuquén, 1983.

se discute en reuniones de historiadores<sup>2</sup>, obteniéndose ciertos acuerdos a partir de los aportes de Van Young y Carlos Sempat Assadourian y de aquello que nuestros colegas realizan y exponen en sus presentaciones como en sus publicaciones.

Se acepta que la región es, por una parte, una construcción del historiador en función del objetivo de estudio<sup>3</sup> y, por otra, el concepto de historia regional comprende un presupuesto operativo para la historiografía argentina. Lo primero que no se debe hacer es la delimitación a priori del espacio de estudio; tal como afirma Raúl Fradklyn sólo debe verse como el “área de mayor densidad de intersección de redes socioespaciales de interacción”<sup>4</sup>.

En este orden, a partir de experiencias propias, de las obtenidas por varios colegas tanto de otras universidades y centros de estudios, emprendimos una serie de trabajos. Los estudios son referentes para los investigadores que intenten abordar problemas regionales<sup>5</sup>. No obstante, la riqueza y complejidad de la historia neuquina, nos lleva a encarar el

---

<sup>2</sup> Desde la II hasta la VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, organizadas por las Unidades de las carreras de Historia de las Universidades Nacionales, se aborda a través de mesas y simposios la cuestión de la historia regional.

<sup>3</sup> Cfr Susana Bandieri: “Entre lo micro y lo macro: la historia regional. Síntesis de una experiencia”. En: *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As., 1996,11, pp. 71-100.

<sup>4</sup> Raúl Fradklyn: “Antigüedad de asentamiento, orientaciones productivas y capital comercial en la conformación de una estructura regional: Buenos Aires, XVIII y XIX”. En: *Revista de Historia*. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. 1995, 5.

<sup>5</sup> Entre otros, Esther Maida, et al: *Neuquén. La ocupación de la tierra pública en el departamento Confluencia después de la campaña al Desierto, 1880-1930*. Neuquén, op.cit

AA.VV: *Neuquén. Un siglo de Historia*. Neuquén, op.cit

Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Historia de Neuquén*. Plus Ultra, Bs.As.,1993,16.

análisis sobre nuevas problemáticas, parte de ellos publicados en una obra reciente<sup>6</sup>.

La presente propuesta se inscribe dentro de la historia regional aunque el área espacial de estudio coincide con los límites geográficos-políticos de la provincia del Neuquén<sup>7</sup>. Si bien acordamos que la noción de totalidad constituye la cuestión fundamental en todo análisis, - aunque no existe conocimiento con posibilidad de abarcar todo -, se trata de presentar un buen mapa de esa historia total<sup>8</sup>. El problema y las preguntas que se dibujan en nuestra frontera son los que determinan qué nivel de análisis vamos a realizar, distinguiendo los *espesores de la realidad*<sup>9</sup> y respetando la especificidad del estudio de caso.

En estas áreas territorianas/provinciales se pueden hallar claves significativas para releer el proceso histórico nacional y enriquecerlo a partir de los aportes locales, con la intención de salir de la visión generalizadora dentro de la historia argentina que, en general, se sostiene en presupuestos que no contemplan demasiado la dinámica propia de los espacios provinciales. Existe una tendencia a interpretar el proceso histórico en términos de un centro dinámico metropolitano, hecho que conlleva el riesgo

---

<sup>6</sup> Orietta Favaro (Editora), Mario Arias Bucciarelli, Norma García, Alicia González, Graciela Iuorno, María Susana Palacios y María Carolina Scuri: *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC)- CLACSO, UNCo, Neuquén, 1999.

<sup>7</sup> En este sentido, son interesantes las reflexiones de Edmundo Heredia respecto de que "... cuando se hace la historia de una provincia no se está haciendo en **sentido estricto historia regional**; tampoco ocurre así cuando se hace la historia de un grupo de provincias". En: Edmundo Heredia: *Espacios regionales y etnicidad*. Alción Editora, Córdoba, 1999, p.58. El destacado es nuestro.

<sup>8</sup> Julio Aróstegui: *La investigación histórica: Teoría y Método*. Crítica, Madrid, 1995.

<sup>9</sup> Jaime Osorio: "La construcción (o desconstrucción) de América Latina como problema teórico. En: Universidad Autónoma Metropolitana. *Mitos y realidades en América Latina hoy*. México, 1997, 8, pp. 297-317.

de concretar un ejercicio simplificador al englobar una realidad más compleja, que no contribuye a darle claridad a los estudios en nuestro país.

En la construcción de la *Historia de Neuquén* podemos advertir la existencia de una escasa producción investigativa vinculada al proceso que se abre con la provincialización y cierra con el quiebre de la forma de estado interventor - planificador - distribucionista (1958- 1990). Los estudios se basan en la concepción generalizada y adoptada por los que escriben artículos y notas sobre la historia provincial, acerca del 'milagro neuquino' y de la 'visión de un grupo de dirigentes' que supo captar las necesidades de este lugar postergado por el estado nacional, donde se desarrolla un 'auténtico federalismo' representativo de la población, que le permite al estado provincial convertirse en una 'isla' en el contexto nacional signado por la inestabilidad política y los cambios económicos.

En este sentido, nos encontramos, por un lado, con la producción oficial<sup>10</sup> básicamente los análisis del COPADE de la provincia del Neuquén (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo), secretaría de estado generadora de las propuestas de políticas públicas del gobierno neuquino<sup>11</sup>, que edita estudios, monografías, policopiados, informes y cuadernillos. En varias

---

<sup>10</sup> Entre otros, el *Boletín Confluencia*. Publicación de la Fundación Confluencia (responde a una de las líneas en que se divide el MPN); Felipe Sapag: *El desafío*. Spring Ltda, Chile, 1994 (es una compilación de los principales discursos, leyes y artículos periodísticos de las gestiones desarrolladas por el gobernador, entre 1963-1973); Luis Felipe Sapag: *El dinosaurio amarillo*. Fundación Andino Patagónica, Neuquén, 1995 (hijo del cinco veces gobernador de Neuquén); Gustavo Vaca Narvaja: *Guantes Blancos*. Narvaja Editor, Córdoba, 1996 (diputado emepenista en la última gestión de Felipe Sapag: 1995-1999); Ramón Martínez Guarino: *Reforma del Estado y Microplaneamiento*. La Colmena-Humanitas, Bs.As., 1991 (Secretario de Estado, titular del Copade hasta 1999).

<sup>11</sup> El COPADE fue creado por el MPN en 1964.



oportunidades los organismos de gobierno recurren a los docentes-investigadores de la Universidad para realizar determinados trabajos, cuyos resultados publicados como Cuadernos del Copade, - cuentan con abundante información - y reiteran una cuestión que nos interesa y que constituye el tema a re pensar: *la inserción de Neuquén en el mercado nacional desde que se convierte en provincia (1958) como proveedor de recursos energéticos, petróleo en particular.*

En ese orden, los historiadores Graciela Blanco, María Beatriz Gentile y Juan Quintar en el trabajo: *Neuquén 40 años de vida institucional* (1998) reconstruyen la historia de la provincia, en base, fundamentalmente, a la bibliografía y a los escritos ya existentes de la historia y de la geografía. Bajo el subtítulo de “Cuales eran los recursos con que contaba la nueva provincia”, analizan los rubros que conforman históricamente los recursos provinciales; sin embargo, lo hacen a partir de una serie estadística de 1970 y no desde los orígenes del estado provincial. En un apartado señalan que “...desde el punto de vista económico, la exportación de los recursos energéticos - renovables y no renovables - ha generado para la provincia una importante fuente de ingresos a través de sus regalías.[...] “Con anterioridad a la provincialización del territorio, las regalías abonadas por YPF y las demás empresas nacionales y extranjeras que intervenían en la extracción de hidrocarburos, eran percibidas por el Estado nacional. Concretado ese proceso, el estado neuquino pasó a percibir las mismas, *que en poco tiempo se constituyeron en el principal recurso sobre el que se asentó la economía provincial*”<sup>12</sup> .

---

<sup>12</sup> Graciela Blanco, María Beatriz Gentile y Juan Quintar: *Neuquén 40 años de vida institucional*. Copade-Cehir, Neuquén, 1998, pp.28-29 y 54-60 y Alicia Moscardi y Graciela Blanco: *Biografía de Silvio Tosello*. Copade, Neuquén,

A su vez, los abundantes informes oficiales editados con posterioridad a las puebladas cutralquenses (1996 y 1997)<sup>13</sup> que obligan a los sectores dirigentes locales a elaborar una propuesta de reconversión económica de la provincia, describen una situación similar: “...Neuquén crecía como provincia productora de energía (petróleo principalmente) y eso le reportaba ingresos por regalías e impuestos, con los cuales podía financiar obras públicas o programas y servicios sociales como el de salud o educación, que fueron los más avanzados del país”<sup>14</sup>.

En otro texto oficial, en un capítulo titulado “El nuevo paradigma y sus protagonistas principales”, al caracterizar el fin de una época se dice que “el estado (nacional, provincial y municipal) compartieron el mismo espacio. Las grandes empresas nacionales (YPF, Hidronor SA, Gas del Estado, etc., conjuntamente con Parques Nacionales) disputaban y compartían recursos naturales a través de una intrincada gama de negociaciones. El empleo había que buscarlo en el sector público. Las ventas eran sustanciosas si se hacían al Estado al igual que los servicios”[...] “Las regalías y los aportes de coparticipación cierran la brecha para que el presupuesto provincial quede equilibrado”<sup>15</sup>.

Los geógrafos tanto de la universidad como del ámbito provincial, no ofrecen demasiadas variantes en sus trabajos. Una

---

1998. El destacado es nuestro.

<sup>13</sup> Sobre este tema ver Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno: “La conflictividad social en Neuquén. El movimiento social cutralquense y los nuevos sujetos sociales”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1997, 148 y de los mismos autores “Políticas de ajuste, protestas y resistencias. Las puebladas cutralquenses. En: Orietta Favaro (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. op.cit.

<sup>14</sup> Copade: *Neuquén 2020*. Neuquén, 1998.

<sup>15</sup> *Neuquén 2020. Crisis y oportunidad*. Copade, Neuquén, 1997, p.28.

reciente publicación dice: “Casi simultáneamente -1957/58- se dio una transformación política fundamental: la provincialización de los territorios nacionales. Neuquén se constituyó así en estado autónomo, lo que implicó cambios en la trama de relaciones sociales, políticas y económicas. Con respecto a los hidrocarburos, el Estado provincial comenzó a participar del producto generado por la actividad petrolera a través de la percepción de regalías, ya que comenzaba a ejercer el derecho de propiedad sobre los recursos energéticos reconocido constitucionalmente”<sup>16</sup>. O bien, realizan análisis sobre la actividad hidrocarburífera y sus efectos socioterritoriales, que más específicos, describen la actividad en torno al recurso, los actores involucrados, áreas de desarrollo, etc, aportando información que tampoco facilita respuestas a nuestra preocupación<sup>17</sup>.

En otro estudio, se comenta que “el desarrollo de la actividad energética en la provincia adquiere importancia cuando el gobierno nacional implementa el modelo económico que basa su política en la explotación de los recursos energéticos - fundamentalmente petróleo - con el objetivo de lograr por un lado el autoabastecimiento nacional de combustibles y por el otro, el desarrollo industrial interno. Esta política generó un movimiento exploratorio que llevó al descubrimiento de reservas petrolíferas y gasíferas, colocando a la provincia en una situación relevante en

---

<sup>16</sup> María Rosa Colantuono, Beatriz Saint Lary et al: “La dinámica socioeconómica en la organización del espacio neuquino”. En: *Boletín Geográfico*. Dpto de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1990, 17 y AA.VV: *Neuquén. Una geografía abierta*. Grupo Hache, Bs.As., 1995, pp.107-132.

<sup>17</sup> María Rosa Colantuono: “Petróleo y Territorio” y Beatriz Saint Lary: “La actividad hidrocarburífera en la provincia del Neuquén”. En: *Boletín Geográfico*. UNCo., Neuquén, 2000, 22, pp.109-166.

materia de recursos energéticos no renovables. A enero de 1988 Neuquén es la primer productora del país...”<sup>18</sup>.

Desde otros ámbitos, las publicaciones reiteran *el concepto de la integración neuquina y los beneficios de los recursos energéticos*<sup>19</sup>, cristalizando una concepción generalizada que no se corresponde con el análisis de los volúmenes de petróleo exportado y de otros recursos energéticos, los ingresos por regalías y su implicancia en el presupuesto provincial. La mayoría de los estudios reiteran la afirmación sobre la inserción de Neuquén al mercado nacional a fines de la década de 1950, como proveedor de recursos energéticos (petróleo en particular) y luego se remiten al análisis de los datos de producción de hidrocarburos desde el año 1970.

Por último, existe bibliografía orientada a explicar el desenvolvimiento económico del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, en particular, análisis de la fruticultura y su vinculación con el capital británico o estudios sobre los principales asentamientos poblacionales de la zona<sup>20</sup>. En ellos la información sobre Neuquén, es tangencial y escasa, con datos que la vinculan al tratamiento de problemas rionegrinos.

Nuestro aporte se orienta, por una parte, a señalar que el petróleo se incorpora en escasos volúmenes al “mercado

---

<sup>18</sup> *Boletín geográfico*. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, 1990, 17, p. 95.

<sup>19</sup> Vicente Palermo: *Neuquén: la creación de una sociedad*. CEAL, Bs.As., 1988, 212.

Sergio Ponte: *Obra pública y eficacia política. Ajuste y crisis de la provincia de Neuquén*. IDEP-ATE, Neuquén, 1991.

Silvia Gorenstein: “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al ‘modelo neuquino’”. En: *EURE*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Chile, 1994, 60, pp.43-61.

<sup>20</sup> César A. Vapnarsky: *Pueblos del norte de la Patagonia, 1779 -1957*. Editorial de la Patagonia- Ceur, Río Negro, 1983.

nacional”, al área atlántico/exportadora, prácticamente desde la década de 1920. Por lo tanto, el cambio de territorio a provincia no provoca la “integración”, ya que de *modo relativo* se viene dando. Por otra parte, los estudios señalados se basan unos en otros y repiten el mismo concepto, sin detenerse a *reflexionar que el cambio de una forma jurídica política no conlleva automáticamente a la variación de la estructura económica o productiva*. Antes bien, que un estado se convierta en hidrocarburífero es producto de modificaciones que resultan, entre otras cuestiones, de la labor de la empresa estatal, de los niveles de explotación del recurso, de su industrialización local, de los volúmenes exportados, de las regalías que ingresan a la provincia; canon con el cual aumenta – lentamente – el presupuesto provincial. En síntesis, el sólo cambio de status (de territorio a provincia) no provoca la *integración de Neuquén al mercado nacional como proveedor de hidrocarburos*.

La lectura crítica del material bibliográfico y documental, induce a replantear los supuestos sobre los que se asientan esas interpretaciones y proponer un nuevo problema, objetivos a desarrollar e hipótesis a verificar en el transcurso del presente trabajo, enmarcado en la dinámica política del estado provincial.

En este sentido, desde la perspectiva que privilegia la relación entre la política, la sociedad y la economía, nos interesa estudiar el proceso - registrando el momento - en el cual Neuquén se convierte en productor/exportador de energía, en particular, de petróleo.

Cuando se define el perfil ‘productivo’ de Neuquén (1980/90), es precisamente cuando entra en crisis el régimen de

acumulación nacional al que se aportan los recursos energéticos. La privatización de las empresas públicas, entre ellas YPF, llevan a la quiebra del 'modelo neuquino', muestra el grado de dependencia al estado nacional y se inician los conflictos sociales, la desocupación y los intentos de reconversión económica.

Como se sabe, desde mediados de los años setenta, se inicia un proceso de concentración económica y se profundiza la tendencia a la transnacionalización de la economía. La ausencia de inversiones productivas determina la descapitalización de las empresas y se hace notorio el deterioro de la calidad de los servicios, sin tener en cuenta que, por ejemplo, YPF favorece la acumulación de capital privado, al ser durante tiempo, proveedora de la infraestructura básica de un proceso de industrialización en marcha forzada. Con la crisis de la ISI, se altera la relación empresa pública y sector privado y a fines de los años ochenta, resulta claro que las compañías estatales ya no son útiles para las nuevas formas de acumulación. El estado nacional compelido por los grupos económicos, reduce su intervención ya que la baja de la tasa de ganancia del capital hace disfuncional el rol de la empresa pública como motor de la acumulación del capital privado<sup>21</sup>. En los noventa el gobierno nacional acelera una reforma integral de la economía petrolera caracterizada por la creación de mercados competitivos en la producción de crudo, refinación y comercialización del derivado, abriendo las transacciones a los flujos del comercio internacional, *para capturar socialmente la renta de los hidrocarburos*, sin impuestos que afecten al nivel de producción e inversiones y, por

---

<sup>21</sup> Arnaldo Bocco y Gastón Repetto: "Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración del Estado". En: Arnaldo Bocco y Naum Minsburg: *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad*. Letrabuena, Bs.As., 1991.

último, reestructurar a YPF para reducir sus 'ineficiencias' haciéndola competitiva<sup>22</sup>.

Nuestro objetivo no es concretar un estudio técnico-económico sobre el petróleo en Neuquén, ni tampoco la historia de las actividades productivas y/o energéticas de la provincia; en rigor, el intento se centra en debatir y aportar reflexiones sobre la definición energética de la provincia - proceso lento pero consistente - que se inicia desde que reviste el status de territorio nacional, desmitificando presupuestos vinculados al impacto del desarrollismo en materia petrolífera, sin que ello implique desconocer la incidencia de esa política nacional en el rubro.

Consideramos necesario antes de iniciar el análisis del objeto de estudio, realizar el recorrido a algunas nociones, presupuestos y conceptos que sostienen la investigación. Es nuestro propósito, desarrollar este aporte dentro de la *Historia Política*, que "...no es forzosamente acontecimental, ni está condenada a serlo"<sup>23</sup>. Hay una tendencia importante en la actualidad a la renovación de la historia política, resultado no sólo de su importancia en las sociedades modernas y su contacto con la ciencia política y la sociología, sino también por la recuperación de la antropología política, el impacto de la sociología de redes y una nueva visión de la teoría de poder en la que el estado no es el único protagonista.

---

<sup>22</sup> Michael Yoshino: *Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Sociedad Anónima*. Research Associated Carin. Fellows de Harvard College, Harvard, 1995. El destacado es nuestro.

<sup>23</sup> Jacques Julliard: "La política". En: Jacques Le Goff y Pierre Nora. *Hacer la Historia*. Laia, España, 1974, p.239.

La historiografía sobre la política y lo político, dialoga con las ciencias sociales y define una perspectiva no sólo desde arriba sino también desde abajo, fundamental desde los últimos trabajos de E.P. Thompson. En el sentido de su contribución a la interpretación global, coincidimos con Julliard en la necesidad que los estudios se esfuercen “... por establecer relación entre fragmentos sueltos de explicación en el seno de una interpretación totalizante”.

Cada vez más el historiador debe conciliarse con la larga duración y recurrir a ella. No obstante, en estudios de corta duración como el que nos ocupa, es sustantivo realizarlos desde la dimensión de la permanencia y del cambio, del conflicto y de la armonía, con nuevas estrategias de investigación. La historia política, tal como la pensamos, es el estudio de la conformación social del poder político y de como éste condiciona las políticas públicas. En términos de Annino “...los historiadores que se ocupan de la historia política, no (lo hacen) en términos de reconstrucción fáctica de los hechos, sino de intentar buscar procesos de larga duración también en la dimensión política y en la interacción entre la dimensión política y la dimensión social. Esta nueva manera de practicar la historia política tiene más que ver con las estructuras profundas de la sociedad y de la mentalidad y nos remite necesariamente a dimensiones cronológicas más amplias, a movimientos más lentos”. [...] “...por lo cual yo me considero (dice Annino) un historiador de los sistemas o estructuras de poder...” [...] “...definirse como un historiador que investiga los sistemas de poder es definir un campo entre los tantos que hay en la historiografía política...”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Ema Cibotti: “ Reflexiones sobre la historia política y el oficio del historiador. Una entrevista con Antonio Annino”. En: *Entrepasados*. Bs.As., 1993, 4-5, pp. 120-121.



El eje estructurador del estudio es el estado, tanto estado nacional como estado provincial, es decir, existen dos unidades reales vinculadas entre sí. Recordemos que el estado nacional surge en los ochenta con el nacimiento de la sociedad moderna y la formación de la sociedad nacional, articulada en torno al mercado en la constitución del capitalismo. A su vez, los estados provinciales, como dice Pírez, son “submercados territorialmente determinados dentro del mercado nacional, corresponden a recortes territoriales de clases dentro de la estructura global de clases y por lo tanto a un subsistema social y de dominación”<sup>25</sup>. Son diferenciaciones internas del estado nacional en tanto constituyen organizaciones estatales. Es decir, la dominación está distribuída (compartida - descentralizada) entre el nivel nacional y el provincial de la organización estatal. La función del estado provincial es la reproducción del orden social en el ámbito territorial regional.

Ahora bien, así como los estados provinciales son la fuente del poder estatal, los *territorios* son una creación del estado federal, en última instancia, todos componentes de una unidad mayor que es el estado nacional. La afirmación apunta a esclarecer sobre un tema y un período, ya que nuestro trabajo hace referencia a Neuquén en su etapa territoriana, época en que se inicia la explotación del petróleo, aunque el estudio se centre básicamente desde el momento en que se provincializa. Por lo tanto, se analizan realidades diferentes en cuanto a la configuración de la política y de la sociedad y a su vinculación con el poder central.

---

<sup>25</sup> Pedro Pírez: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Ceal, Bs.As., 1965, pp. 112-118.

El estado al que se alude “es un tipo de estado capitalista; como tal, respalda y organiza una dominación de clase, en el sentido que tiene principal fundamento en una estructura de clases, que a su vez, se funda en la vigencia y reproducción de las relaciones capitalistas de producción”<sup>26</sup>. En el contexto de la relación estado - sociedad, aquél es una relación de dominación que articula de manera desigual a la sociedad civil, respaldando y organizando la dominación que en ella se ejerce. Es coerción, pero también consenso.

Otro concepto que se introduce en el análisis es la diferencia entre territorio nacional y estado provincial. El primero resulta una creación del estado nacional y depende de esa instancia para el nombramiento de sus autoridades, es quien provee el presupuesto para el funcionamiento de las instituciones, organismos y actividades económicas de ese período. Desde arriba y desde abajo, se va construyendo la instancia de dominación subnacional en un lento proceso que se desenvuelve durante casi setenta años. A su vez, un estado provincial es una subunidad o subinstancia de dominación; es decir, en la provincia la dominación es una construcción y en el territorio es un proceso de construcción que demanda más de medio siglo.

Cuando se materializan las condiciones en el proceso de conformación de la sociedad neuquina, - sin que ello implique cristalización de clases -, sólo algunas fracciones burguesas y sectores populares, se produce el paso de un estadio a otro: de territorio (1884) a provincia (1955). Esto significa desde el punto

---

<sup>26</sup> Guillermo O'Donnell: “Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”. En: Guillermo O'Donnell: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Paidós, Bs.As., 1997, pp. 70-73.

de vista de la ciudadanía política, que concluye el desarrollo de formación de la nación, proceso a nuestro criterio inconcluso en la década de 1880, pues una vasta parte del territorio argentino, tal como se puede observar en el mapa de nuestro país, no tiene representación política ni puede integrarse formalmente al mercado nacional a través de la provisión de recursos complementarios al área del litoral argentino. La conformación de la burguesía, del estado y del mercado nacional, es un proceso más acorde con la realidad de una parte del país, concretamente de las catorce provincias tradicionales que del conjunto del país, ya que no se produce hacia el ochenta la articulación voluntaria o forzada de *todos* los espacios regionales.

Fuera de las provincias, están los *territorios nacionales*, espacios diferenciados, expresión clara del desarrollo desigual y del alcance contradictorio que tiene la acumulación de capital en el territorio argentino. El estado en su acción extensiva, amplía las fronteras del capital incorporando a la esfera de su influencia porciones territoriales que quedan al margen del proceso, ya que su función no sólo es extender las fronteras, sino establecer ámbitos de reproducción del capital. Recién a mediados de la década de 1950, se dan las condiciones para la conversión de los territorios a provincias: por razones político-jurídicas, sociales y económicas. Existen, en el sentido que desarrolla Cerutti y Vellinga<sup>27</sup>, contextos territoriales limitados en la actividad mercantil en los que se logran configurar actores sociales; se trata de *incipientes fracciones burguesas en la incipiente inserción al mercado nacional*. La noción de mercado no puede restringirse a las demandas de grupos que ingresan a los circuitos

---

<sup>27</sup> Mario Cerutti y Menno Vellinga (Comp): *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. Alianza, Madrid 1989, pp. 11-21.

monetizados; supone - además de ésto - fuerza de trabajo, infraestructura, mercancías, etc.

En el estado capitalista, el sujeto social es el ciudadano que tiene derechos a plantear sus intereses sustantivos a las instituciones, objetivaciones de esa instancia de dominación. En la mediación estado-sociedad, la nación es una cuestión de relevancia, ya que es la que define un “nosotros” frente al “ellos” y se expresa en una densa simbología. La ciudadanía entendida tanto en su significado de igualdad abstracta como de derechos, es sistemáticamente negada a los habitantes de los espacios de referencia: los territorios nacionales, hecho que en sí mismo, constituye el armazón de una “cultura política de frontera”. Neuquén se conforma como “sociedad de frontera”, abierta, en construcción, sin tradiciones, en la que es difícil establecer límites internos y externos, cuestión que permite la emergencia de valores sociales y culturales significativos. Por ello los sectores dirigentes neuquinos, presentan al federalismo en los años setenta y ochenta como el principio articulador ideológico desde donde se interpela exitosamente, a la población del nuevo espacio. No funciona como ideas o interpelaciones inmateriales, son ideas producidas, transmitidas y recibidas en situaciones sociales concretas, que fortalece el surgimiento de una particular visión de la realidad.

En este orden, la fuerza provincial: Movimiento Popular Neuquino (el MPN se crea en 1961, pocos tiempo después de la provincialización), convoca a un determinado tipo de sujeto, ‘antiguos y nuevos pobladores’ del nuevo espacio, insistiendo en un discurso que tiene fuertes implicancias en el imaginario colectivo: *habitantes que durante años fueron relegados por el*

*poder central*. Ello no sólo permite la legitimación del partido sino también que accione fuera del sistema político tradicional de partidos, derivando en la constitución de una ‘identidad neuquina’ en la que, nativos y migrantes internos - provenientes de otras provincias - se establecen en Neuquén con una profunda identificación hacia el nuevo hábitat. Es decir que “la ciudadanía política se constituye provincialmente”<sup>28</sup>.

De todos modos, el partido que no es igual a sí mismo y por eso mismo, en diferentes momentos, articula intereses heterogéneos y fragmentados, (re) presenta a la mayoría de los actores sociales, los que son interpelados y se constituyen en interlocutores del representante, en una estrategia que registra no sólo los cambios temporales sino también espaciales ( no es lo mismo la ciudad de Neuquén que el interior provincial).

En Neuquén no hay *clases dominantes*<sup>29</sup> de tradición histórica como en el norte del país. Los ‘sectores dominantes’ comienzan a definir su perfil como tales hacia los años 1950, en momentos que se establece la provincia; constituyen una clásica *burguesía comercial* que como grupo cumple el papel de agente de acumulación.

Recordemos que la burguesía se encuentra – en el sentido que la caracteriza Sábato -, implantada en el comercio y goza de cierta homogeneidad. Es decir, presenta baja diferenciación interna, pero estratificación en términos de riqueza y poder; no

---

<sup>28</sup> Vicente Palermo: *Neuquén. La creación de una sociedad*. Op.cit., p.16.

<sup>29</sup> “El concepto de clase dominante sugiere la presencia de un grupo social relativamente pequeño, económica y políticamente poderoso, que tiende a definir los destinos del país porque controla diversos resortes decisivos...” En: Jorge Schvarzer: “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”. En *Desarrollo Económico*, IDES, Bs.As., 2001,161, p.125.

operan en su interior fracciones de clases en el sentido del modelo clásico (industriales, financieros, terratenientes, comerciantes, etc.), las que frente a determinadas políticas provocan conflictos. Para el caso que nos ocupa, no es lo mismo “los ricos” de Neuquén en los sesenta que los de los años ochenta. Existe un estrato dominante, que es la fracción burguesa favorecida en la etapa territorialiana por las condiciones históricas, luego enriquecida por su acceso al control del estado. Con esa entrada, directa/individual, se asegura el respaldo económico para socializar los costos y los riesgos. La actividad comercial se incrementa no sólo por su relacionamiento con el estado sino también por su accionar intermediador con otros sectores, que además de los propios comerciantes, son los chacareros, estancieros, crianceros, peones rurales, etc.

Los rasgos de la burguesía y las características del funcionamiento de la economía neuquina son dos facetas de un mismo fenómeno, en tanto se trata de una fracción burguesa<sup>30</sup> recostada en el estado provincial el que durante años desarrolla *un orden económico estatizado*.

Si bien el proceso político de acceso al gobierno comienza en 1963, la cuestión del poder entendido en su sentido de “condensación centralizada de relaciones sociales con que se invierte al Estado”<sup>31</sup> se plasma con claridad en los años 1970 en que se presenta una doble situación. Por un lado, el grupo libanés y de compatriotas (Familia Sapag y otros libaneses) que

---

<sup>30</sup> No desconocemos la existencia de otros grupos, tanto de origen nacional como extranjeros, que acumulan y se enriquecen con sus actividades económicas (ganadería, comercio, maderas, etc) en la etapa territorialiana; pero tienen escasa proyección en la política neuquina y sus relaciones de poder se cruzan con actores y ‘empresas’ de la pampa húmeda.

<sup>31</sup> Goran Therborn: *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Siglo XXI, Madrid, 1987, p.7.

entre la década de 1940/50 controlan el excedente de lo producido en el territorio neuquino, deciden diversificar (se convierten en proveedores de la empresa estatal YPF, del Ferrocarril Sud (luego Ferrocarril Gral. Roca), adquieren yacimientos mineros, especialmente de baritina, etc, generando además de producción y empleo, una red de lealtades que en pocos años se ponen en funcionamiento y que constituye el ‘capital social’ del MPN. Por otro, el partido provincial en la inflexión de 1973 se convierte en hegemónico en el sistema político neuquino al triunfar sobre el Frejuli. A partir de entonces, tanto en gobiernos democráticos y como no constitucionales, este partido, la familia Sapag y sus adherentes del interior provincial, tienen una fuerte presencia e incidencia no sólo en el aparato del estado, sino que son - para cualquiera que gobierne -, el referente obligado para llevar a cabo las políticas públicas en Neuquén<sup>32</sup>.

Los *sectores populares*, mayoritarios, son hijos de neuquinos, de migrantes de otras provincias (en especial del litoral) o chilenos, básicamente radicados en la provincia en la década de 1970 y que contrariamente a la tradición del litoral, no tienen ni han tenido inserción en la industria; son en su generalidad

---

<sup>32</sup> En este orden de ideas, el estudio de Susana Bandieri: “Bolicheros, almaceneros y acopiadores. Familias comerciantes y poder en el Territorio Nacional de Neuquén”, presentado en las XVII Jornadas de Historia Económica Argentina, Tucumán, 2000 y el trabajo de la misma autora: “Neuquén: grupos de poder, estrategias de acumulación y prácticas políticas”, publicado en el *Anuario del IEHS* 15, 2000, se aproxima al proceso de constitución de los sectores dominantes en Neuquén a partir de los grupos mercantiles vinculados a la propiedad de almacenes de ramos generales y al acopio de frutos del país en la etapa territorina. Para ello, analiza la formación de los más importantes grupos familiares dedicados al comercio: Zingoni, Rambeaud y Sapag. Se utiliza una categoría susceptible de ser discutida, al hacerlo indistintamente para dar cuenta en el espacio neuquino de sectores dominantes regionales, burguesía regional, élites, empresarios, etc. Asimismo, el trabajo plantea un fuerte interrogante vinculado a la posibilidad de estudiar los sectores dominantes, escindidos de su relacionamiento con la política, es decir de la fuerza partidaria predominante: el MPN.

empleados del estado provincial o de la actividad privada, en distintos niveles y rubros. Recordemos que hasta los años setenta no se define el predominio de la población urbana en la provincia y es en el departamento Confluencia donde se radican personas y actividades económicas. La construcción de los complejos hidroeléctricos, entre ellos, el Chocón-Cerros Colorados opera como pivote en este sentido.

En el ámbito rural, los sectores populares son los pequeños propietarios de ese área, los fiscaleros dedicados a la ganadería extensiva y agricultura de subsistencia, al trabajo familiar, chacareros de las zonas bajo riego, trabajadores mineros y asalariados de las estancias capitalistas del sur; asimismo existen algunos remanentes indígenas e inmigrantes chilenos. En el espacio urbano se integran como trabajadores de servicios, empleados provinciales o nacionales, en el comercio, en el transporte o en la construcción. Sólo en las zonas del petróleo - mayoritariamente en el departamento Confluencia - se observan los 'trabajadores industriales'.

Los sectores populares, al momento de convertirse Neuquén en provincia en los años cincuenta, son peronistas (ese basamento se mantiene aunque con significativas contradicciones, ya que el área neuquina es un espacio difícil, desde el punto de vista de la competencia, para ese partido nacional) y se convierten en las bases sociales - por lo menos con nitidez desde la década de 1970 - del partido local. Tengamos en cuenta que luego de 1955 en el contexto de la primera fase de la revolución libertadora, se materializa la persecución a aquellos trabajadores y/o figuras de la política vinculados al régimen depuesto. Aunque siempre está presente la



denuncia, la resistencia es aislada no sólo porque la fortaleza de los trabajadores se dirime más en los centros urbanos y los de referencia son de escasa población, sino también porque el nivel organizativo es pobre y debilitado. Asimismo, las medidas que se ejecutan están centradas en plasmar órdenes de gremios centrales cuya sede es Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Precisamente, algunos de los conflictos que se originan en 1958 y en 1961 (petroleros y ferroviarios respectivamente), marcan la relación entre los trabajadores neuquinos y los dirigentes de la futura fuerza provincial, dado que comerciantes<sup>33</sup> en Cutral Co - los Sapag por ejemplo -, otorgan refugio y manutención a los trabajadores en huelga y a sus familias. Es necesario señalar el papel que juegan en momentos electorales las figuras que luego se registran en el MPN al convertirse entre los impulsores del voto en blanco en 1958<sup>34</sup>.

La figura de “Don Felipe”, se convierte en un referente político con un alto grado de vigencia, con una acción y presentación pública que direcciona la construcción de ‘lo neuquino’. No obstante, los actores sociales que residen en Neuquén, aluden a esa figura en diferentes coyunturas y se posicionan frente a él, a la historia y al presente. A su vez, el partido local, en la medida que cambia y se amplía la sociedad, interpela con distintas propuestas a los actores sociales, concepto que nos permiten recuperar a los protagonistas, individuales o colectivos, de las acciones, expresiones y procesos de la historia

---

<sup>33</sup> Además de crianceros y la iglesia local.

<sup>34</sup> Es necesario tener en cuenta que en plena revolución libertadora se sustancian dos cuestiones claves de la transición entre *territorio a provincia*: reunión de la Convención Constituyente, sanción de la Constitución Provincial (1957) y la primera elección de gobernador en el nuevo estado (1958). La fuerte intervención social que se observa en la nueva provincia, no solo tiene que ver con una cuestión previa, sino que avala la idea que el MPN recoge, reconstituye y plasma también los intereses de los trabajadores cuya primera experiencia es el peronismo.

contemporánea. El partido reordena en cada tiempo, la escena pública y sus dirigentes, expresan a los 'hacedores' de reformas política y sociales modernizadoras que los partidos nacionales no logran imponer más allá de las grandes ciudades.

Por otra parte, se observa en Neuquén una importante *franja de sectores medios*. No son una clase ya que no se materializan en la esfera de la producción, sino en la del intercambio y consumo de bienes materiales y simbólicos<sup>35</sup>. En general, se trata de profesionales y empleados de cierto nivel adquisitivo, que deciden radicarse en Neuquén a partir de los años setenta convirtiéndose en aliados políticos de la fuerza provincial, la que encuentra en ellos una de sus principales bases de sustentación al incluirlos y beneficiarlos en la ampliación y consolidación del estado neuquino. Sin prestigio y poder en sus lugares de origen, su inserción en Neuquén no les crea problemas de desarraigo, su zona de hábitat es la ciudad capital - en el contexto del proceso de urbanización - logrando una rápida movilidad personal individual; movilidad que otorga fluidez a la estructuración social heterogénea y diversificada de la nueva provincia. En este orden, el empleo público, la salud, la educación, la vivienda son provistos desde la instancia local al poner en marcha su política de 'bienestar', principal estrategia de inclusión de los sujetos sociales en Neuquén. Es decir, se implementa una política de inclusión, que no observa de donde provienen y a qué filiación política pertenecen estos actores sociales, la preocupación es incorporarlos y lograr su adhesión política. En última instancia, no importa que su voto se divida en local (para gobernador y autoridades provinciales) y nacional

---

<sup>35</sup>Artemio López: "FUIMOS. Acerca de la declinación de la clase media en el GBA". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1997,147, p.20.

(presidenciales), sino armar el tejido político-clientelar que aún sostiene a los emepenistas en la provincia.

En Neuquén se dan condiciones estructurales para que los sectores medios dependan del empleo público, tanto provincial como nacional, en una etapa en que el estado central monopoliza empresas públicas o el aparato estatal burocrático provincial se encuentra en plena ampliación, expansión y por consiguiente, incorporación de personas. Las políticas públicas del estado los beneficia al implementar una red de contención integrada por la educación pública, hospitales, viviendas, etc, -recursos materiales y simbólicos que marcan una época-, provocando una importante movilización y movilidad intergeneracional, que les permite transitar la vida en términos de proyecto e identidad, porque la sociedad es pensada en clave de estructura de oportunidades.

Por varias razones, Neuquén tiene una sociedad similar a la de frontera, no en el sentido tradicional que la caracteriza Turner, sino como espacio donde se dan zonas de tensión, negociación, confrontación, donde la prensa – por ejemplo - actúa como núcleo ideológico y difunde las prácticas políticas culturales, donde el estado nacional se constituye en el vehículo de elaboración, difusión y concreción de iniciativas que contribuyen a modelar los perfiles materiales y simbólicos de la región y de sus habitantes. Es decir que, paralelamente a que se conforma la sociedad lo hace también la dirigencia; la población crece más por producto de corrientes internas y externas que por el crecimiento vegetativo, ello implica adoptar valoraciones culturales y sociales desarrolladas en otros ámbitos; estableciendo en este espacio un

diálogo unido a un sentimiento propio de una migración en un lugar con identidad en construcción.

Como se trata de una sociedad abierta, son abundantes en el período de estudio, las expectativas de progreso individual, por ello los clivajes sociales no es conveniente analizarlos en términos clasistas, ya que el principal diferenciador social parece ser el carácter dependiente o independiente de la inserción ocupacional.

Por último, la propuesta está atravesada por la política petrolera nacional y su incidencia en Neuquén. Dicho de otro modo, la materialización de la acción central en materia de hidrocarburos se nutre del rol en cada momento de aquella instancia, de los objetivos, programas y acciones de YPF y de los ypefianos. Durante toda la etapa territoriana, cada régimen político - que condensa y refleja los conflictos y contradicciones del poder federal - explota el recurso reteniendo la renta generada por el producto, ya que no es necesario otorgarle a estos espacios, las regalías establecidas por ley de 1935. Cuando Neuquén se convierte en provincia, se sujeta a los vaivenes de la política nacional frente al hidrocarburo, ya que si bien es la poseedora del mismo, todas las fases de la industria están en manos nacionales (y privadas). El avance de la petrolera en el contexto de las necesidades internas y externas, beneficia o perjudica a la provincia; precisamente, el auge de la producción provincial coincide con la decisión central de privatizar las compañías estatales. Las reglas de juego a partir de entonces son otras.

En los párrafos siguientes se pretende dar cuenta, de modo sucinto, a la problemática de cada capítulo que hacen al objeto del trabajo.

La propuesta de tesis, se desenvuelve a lo largo de siete capítulos, más una introducción y una sección de conclusiones.

En las consideraciones iniciales, se hace un recorrido a una serie de nociones, conceptos y/o categorías, presentando la sociedad, la política y la economía neuquina, que son las que enmarcan la mirada y dan sentido a las preguntas que nos hicimos a lo largo de la investigación. Lo expuesto se desenvuelve en una propuesta de revisión de la historiografía sobre Neuquén, para permitir orientar la consecución del objeto de estudio.

En los dos primeros capítulos, se ofrece una descripción de las razones y características de la ocupación del espacio neuquino y de las principales actividades económicas desarrolladas en el área durante la etapa territorialiana. Asimismo, se introduce el problema de la explotación del petróleo en el momento territorialiano de Neuquén, en el que se muestra - en el contexto político local/nacional - el desenvolvimiento de la explotación e industrialización del recurso, hasta que la instancia local se convierte en provincia.

El tercer apartado da cuenta de los inicios del estado provincial, enmarcado en la proscripción del peronismo y el accionar del desarrollismo a nivel nacional. En el contexto de la construcción del aparato estatal provincial y de su sistema político, se aborda la escasa atención que se presta en el debate y/o la preocupación puesta de manifiesto sobre el rol del petróleo en el desarrollo de la economía neuquina. Se expone brevemente sobre los proyectos de industrialización y las propuestas sobre otras actividades productivas.

En el cuarto, se analiza - durante el accionar de la revolución argentina -, la política del Onganía en espacios como Neuquén, la incidencia del partido provincial y de la figura clave de la política local: Felipe Sapag, los enfrentamientos con los representantes del poder central y actores locales y el 'modelo económico' que comienza a vislumbrarse. En este orden, se presenta el accionar de la compañía estatal en estos años en los que comienza a operar en importancia el hidrocarburo.

En el quinto, se analiza la política neuquina hasta el clivaje de 1973 y los cambios que se comienzan a dar en la obra pública, salud y vivienda, en el marco, por una parte del enfrentamiento electoral con la alianza peronista a nivel nacional y, por otra, del impacto de las empresas estatales en la provincia.

En el sexto capítulo, se explica el proceso de la dictadura en el ámbito social, el rol de instituciones de la política y la sociedad y la escasa autonomía de gobiernos del PRN que, no obstante pertenecer a la parte más oscura de la historia argentina, 'permiten', la continuidad de un modelo económico de desarrollo para la provincia.

Por último, se analiza la relación estado, sociedad y política a partir de los años ochenta, momento de grandes cambios tanto a nivel provincial como nacional. En lo que respecta a Neuquén, se hace hincapié en la definición del modelo de provincia energética, en un momento en el que se observa la crisis del régimen de acumulación nacional al cual provee de recursos el estado local. Es decir, de algún modo, no sólo es tardía la crisis en Neuquén sino que además y por eso mismo, se desarrollan

políticas sociales de bienestar, continuando la instancia local como la principal proveedora de empleo público, en el contexto de una ampliación sustantiva de las regalías en el presupuesto provincial.

La decisión de estudiar este tema, es un proceso de doble vía. Por un lado, nuestra implicación con los análisis del estado y su intervención; el pretexto: la explotación del petróleo. Durante los años ochenta – con la reapertura democrática – se comienza a desarrollar esta línea temática en el Conicet bajo la dirección del Dr Ansaldi. Se continúa con el apoyo de la Secretaría de Investigación de la Universidad; resultados publicados en libros, revistas nacionales y extranjeras. Por otra parte, desde los comienzos de los años noventa, emprendimos la dirección de grupos de investigación para objetivar la reconstrucción del poder en la provincia del Neuquén y ello, nos lleva invariablemente, por una vertiente, al rol de petróleo en el modelo de provincia.

En cuanto a las estrategias de recolección de información, tomamos de aquellas que caracterizan el campo de la historia, intentando generar un corpus de materia de archivo. Las tareas realizadas, tanto en repositorios locales como nacionales, permite rescatar, por ejemplo, gran parte de los Boletines de Información Petrolera (BIP) en la Biblioteca de Florencia Varela, en momentos previos a la privatización de YPF. Así también, folletos, publicaciones y cuadernillos en la Administración Plaza Huincul (Neuquén). Las dos cuestiones, a su vez, favorecen entrevistas a personas vinculadas a la empresa, a la explotación del recurso y a la labor ypefiana en nuestro país en general y en Neuquén en particular.

En la biblioteca del Copade, en la Legislatura de Neuquén y en el Archivo Histórico Provincial, se encuentra interesante material vinculado a los proyectos de los gobiernos, de los técnicos y profesionales contratados por el Consejo de Planificación, publicaciones de otros profesionales y universidades/centros que se envían a ese repositorio, como así también, los diarios de sesiones nacionales y provinciales e informes y prensa en general, utilizada para la primera parte del trabajo.

El relevamiento de las revistas Primera Plana y Confirmado en la Biblioteca Nacional, nos proporciona una mirada particular -desde los años sesenta y setenta- sobre los gobiernos de provincias, los desprendimientos del peronismo, el surgimiento de los neoperonismos y su accionar local/nacional. Fructífero es el material histórico hallado en la Biblioteca Prebisch en el Banco Central de la R.A, como así, en la Biblioteca del Congreso, tanto vinculado a fuentes documentales de estudios de petróleo en general, realizados por técnicos, profesionales ypefianos e informes de actores/empresas privadas.

El cuerpo metodológico de esta investigación se inscribe en la perspectiva cualitativa. El punto de partida se establece respecto de la relación que consideramos fundamental entre teoría y empiria con la mediación de los procesos de comprensión y reflexión.

El tema de estudio corresponde a la Historia Política, re pensando procesos en la historia nacional en función de contribuciones como la que se presenta, pretendiendo jerarquizar



experiencias que concurran a pluralizar y complejizar el discurso dominante en la historia argentina contemporánea.

Recuperamos el trabajo de campo, entendiéndolo como unidad epistemológica entre disciplina, método, descripción y enfoque. Esto es lo que hace a las estrategias de entrevistas orales participativas, para concurrir a la reflexión tanto del investigador como del investigado. Por ello, los testimonios orales son considerados como la articulación entre la observación, el escuchar y la reflexividad, para su inscripción sucesiva en los textos.

## **I.- NEUQUEN. Ocupación y desarrollo de actividades ‘productivas’ en el espacio territorial**

Contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la nación y base del estado central, los **territorios** son una creación de la instancia nacional, precisamente en el momento en que se consolida en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la ‘conformación de la nación’. Concretamente en lo que a la región de la Patagonia se refiere, la ocupación del espacio con posterioridad a la Campaña al Desierto se inscribe en ese triple proceso. Este es un hito fundamental en la apropiación del área patagónica, apreciación que no contempla las formas de organización vinculadas a la etapa indígena anterior.

Esta organización espacial en el contexto de una frontera externa por entonces imprecisamente delimitada, está llamada a perdurar cuando, concluida la campaña y fijados los límites internacionales, la actividad económica dominante, la ganadería con salida a los mercados chilenos, mantiene los lazos tradicionales. Desplazado el indígena, se plantea con urgencia la ‘ocupación’, que se inscribe en las concepciones ideológicas vigentes: el positivismo y se asocia, en general, a la población blanca de origen europeo.

Sin entrar a profundizar la problemática que gira en torno del avance de la frontera, cabe señalar, que a diferencia de lo acontecido en otros países, ésta se desplaza aquí lentamente en función de una modalidad que marca todo el proceso de

ocupación; a saber: la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de una presión poblacional que genere a su vez la adopción de una actitud tendiente a la apropiación especulativa de las nuevas tierras orientadas generalmente hacia la ganadería extensiva<sup>36</sup>.

La incorporación efectiva de estas tierras a través de su organización administrativa, apunta fundamentalmente a delimitar el marco territorial y, en este aspecto, los objetivos se cumplen con relativo éxito. Por el contrario, el accionar del estado nacional se muestra menos eficaz en la movilización de los recursos que promuevan el desarrollo de las bases materiales, circunstancia que determina que el área queda marginada, respecto del modelo de desarrollo de la pampa húmeda articulado al mercado internacional. No obstante lo cual puede decirse que el estado nacional es el único que, directa o indirectamente, concreta a través de su accionar algún tipo de actividades que no sólo asienta población, también genera merced a la valorización de los recursos, las condiciones de un posterior desenvolvimiento.

En el caso de Neuquén, creado junto a la mayoría de los territorios en 1884, la extensión del ferrocarril a la Confluencia<sup>37</sup>, el traslado de la capital a este punto, las obras de irrigación<sup>38</sup> y

---

<sup>36</sup> AA.VV: *La ocupación de la tierra pública en el Departamento Confluencia después de la campaña al desierto (1880-1930)*. Op.cit.

<sup>37</sup> El nombre "Confluencia" corresponde al vértice donde confluyen los ríos Limay y Neuquén. Denominación que también sustenta el departamento (división administrativa) del territorio neuquino.

<sup>38</sup> Sobre estos temas ver, Orietta Favaro: "La gestión del gobernador Carlos Bouquet Roldán y el traslado de la capitalidad del territorio". En: *Boletín del departamento de Historia*. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1985, 6.

Orietta Favaro: "La agricultura en el territorio de Neuquén. Primeras colonias agrícolas en el valle inferior del río Limay". En: AA.VV: *Neuquén. Un siglo de Historia*. Op.cit.

Orietta Favaro: "La llegada del ferrocarril a Neuquén y su incidencia en el traslado de la capital, desde Chos Malal a Confluencia". En: V Congreso

fundamentalmente la explotación de petróleo promueven un lento desarrollo material que, en el largo plazo, se acompaña de transformaciones sociales aportando las bases de los emergentes sectores dominantes de la provincia.

Definiendo conceptualmente ambas entidades, provincias y territorios, dice el constitucionalista Segundo Linares Quintana

“Entre provincia y territorio nacional existe una neta diferenciación. Las provincias son unidades etnográficas, geográficas y políticas anteriores a la Constitución, que al organizarse constitucionalmente el país se unieron, delegando una porción definida de sus atribuciones o poderes en el gobierno federal, y se reservaron el remanente, constituyendo, así, un Estado Federal. Los territorios nacionales en cambio, son simple divisiones administrativas o geográficas, posteriores a la Constitución Nacional”<sup>39</sup>.

En realidad, los territorios son unidades geográfico-administrativas, de carácter temporario, constituidas dentro de las zonas jurisdiccionales atribuidas a las provincias en 1853, que quedan posteriormente fuera de los límites asignados a ellas. A través de la ley 1532 se crean las gobernaciones<sup>40</sup>, estableciéndose su gobierno: ejecutivo, legislativo y la justicia; según la legislación cuando estén dadas las condiciones, estipula la creación de la legislatura (al reunir 30.000 habitantes), de los concejos municipales (con 1000 habitantes) y cuando la gobernación reuna 60.000 habitantes pasa a convertirse en provincia, por ley del Congreso. Sin embargo, aunque en estos espacios se desarrollan, aunque sin consolidar, bases sociales y materiales, recién se convierten en provincias en 1955. Durante

---

Nacional de Historia Argentina. Academia Nacional de Historia. Bs.As., 1981.

<sup>39</sup> Segundo Linares Quintana: *Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales*. Biblioteca del Congreso, Bs. As., 1940, p. 99.

<sup>40</sup> Se crean 9 gobernaciones en 1884 y en 1899 se agrega el territorio de Los Andes, disuelto e incorporado a las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta en 1943. Ver mapa 1. Anexo.

años, se limitan los derechos políticos de los habitantes sostenida en la idea de ‘incapacidad’ y ‘minoridad’ política que se les atribuye. No se considera conveniente la inclusión de los habitantes de las gobernaciones al sistema político, pero además, su capacidad electoral queda condicionada al lugar donde viven ya que si se trasladan a una provincia pueden votar<sup>41</sup>. Si bien los habitantes territorianos, se consideran pueblo de la nación, la negación de su identidad colectiva es superior a los clivajes de clases al no otorgarles derechos políticos y muestra que aún el estado no puede concluir en el procesamiento de los intereses contradictorios que expresa, pues no es un estado-nación<sup>42</sup>.

El estado nacional es el que asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda- litoral - interior, no acompañan el proyecto de ocupación concreta que se espera. Esta función la lleva a cabo la instancia central que articula las relaciones sociales de dominación y que, pese a avances y retrocesos, en el contexto de una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por el vecino país.

En este marco de definición de los límites territoriales y en función de un modelo de nación impuesto desde el estado, tanto el ejército como la legislación son los instrumentos que vienen a cumplir estos objetivos. En el primer caso, a través del establecimiento de fortines primero, guarniciones después, los

---

<sup>41</sup> Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: Un clivaje en los años ‘30”. En: *Entrepasados*. Revista de Historia, Bs.As., 1995, 9.

<sup>42</sup> Orietta Favaro: “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs. As., 1996, 144.

que además de hacer efectiva la soberanía en las tierras incorporadas son a la vez medios de penetración ideológica tendientes al reforzamiento de los vínculos de identidad nacional. Pero también estos asentamientos generan actividades vinculadas al aprovisionamiento del ejército movilizándolo para ello los escasos recursos locales.

### **Neuquén: un territorio bifronte**

Dentro de la problemática de los territorios nacionales, la de Neuquén tiene características particulares derivadas de su posición mediterránea, de sus condiciones geográficas y de su estructura demográfica basada - por lo menos hasta la década de 1940 - en una población móvil y en gran parte de origen chilena.

En primer lugar, cabe señalar las consecuencias de la ubicación geográfica del territorio cuya mediterraneidad e incomunicación respecto del litoral atlántico y centros dinámicos de la economía y del poder, lo mantienen aún después de la campaña, integrado a través de los circuitos económicos al área chilena colindante. Esta última circunstancia permite la existencia en la zona oeste (cordillera y precordillera) de una población dispersa mayoritariamente chilena y a la pervivencia con posterioridad a la campaña, de una modalidad de asentamiento que tiene su origen en la formación social indígena vinculada fundamentalmente a la actividad ganadera y que se traduce en asentamientos débiles en función de la demanda del mercado trasandino<sup>43</sup>. En tanto al este, la zona de la meseta y el

---

<sup>43</sup> Susana Bandieri: *Condicionantes históricos del asentamiento humano en Neuquén: Consecuencias socioeconómicas*. Informe final Conicet, Tomo II. Neuquén, 1988, policopiado.

área enmarcada por los ríos Limay y Neuquén - departamento Confluencia- en la medida en que están alejadas de esos centros dinámicos chilenos se mantienen prácticamente despobladas sin ningún tipo de actividad económica relevante. Esta descripción es válida hasta la década de 1930 para la región oeste, cuando la política aduanera del país vecino cierra la posibilidad de actividad comercial territorial por esa vía. En tanto, el vértice Confluencia, debido a la acción del poder central, comienza a operar lentos cambios que se vienen dando desde comienzos de siglo. En efecto, la llegada del ferrocarril a Neuquén (1902) trae aparejada la valorización de tierras que constituye uno de los móviles determinantes del traslado del centro político-administrativo desde Chos Malal (departamento de Chos Malal) a la Confluencia (1904). Esta última situación lleva a la realización de obras de irrigación y subdivisión de tierras por la ley de fomento de territorios nacionales (1908) que impulsa la agricultura bajo riego en un área, que excediendo los límites del territorio neuquino, beneficia al Alto Valle de Río Negro y Neuquén (Ver mapa 2. Anexo).

Esta doble vinculación del territorio neuquino hacia el Atlántico y el Pacífico plantea una situación de *bifrontalidad* en la organización del espacio, con una lenta pero sostenida tendencia gravitacional del área vinculada al mercado nacional, en un proceso que guarda similitud respecto de las situaciones provinciales años antes; a la vez que, por las razones apuntadas, va sufriendo un repliegue la región occidental<sup>44</sup>. De todos modos,

---

<sup>44</sup> Sobre este tema ver el debate: María Beatriz Gentile, Carolina Destéffaniz, Marcela Debener y Carla Bertello: "Del Pacífico al Atlántico: el intercambio comercial neuquino en las primeras décadas del siglo XX". En: *Anuario IEHS*, Instituto de Estudios Histórico Sociales, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Centro, Tandil, 1998, 13 y Susana Bandieri: "Neuquén en debate: Acerca de la continuidad o ruptura del espacio mercantil andino". En: *Anuario IEHS*, op. cit., 1999, 14.

el territorio neuquino a pesar de contar con interesantes recursos, no es objeto de un plan integral de desarrollo regional por parte de la instancia nacional. Así, el inspector de tierras Domingo Castro describe -hacia los años veinte- al espacio de referencia con sólo seis poblados: Chos Malal, Las Lajas, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Zapala y Neuquén; de los cuales, los primeros cuatro surgen a partir de asentamientos militares establecidos desde fines del siglo pasado. Cuentan con comisaría, juzgado, oficina de correos, telégrafo, escuela primaria y, a veces, una precaria iglesia. Hasta el traslado de la capitalidad, Chos Malal ejerce el papel de centro comercial del norte, situación que perdura hasta la década de 1940<sup>45</sup>.

Las actividades que se desarrollan en el territorio neuquino son la ganadería y la agricultura en el norte con características de subsistencia, practicándose en pequeña escala, con trabajo familiar y en su mayoría en tierras fiscales. La producción obtenida - de baja calidad y orientada al consumo local -, faculta comercializar los excedentes en plazas chilenas. Precisamente en el norte, se concentra la mayoría de la población en los primeros años, contando hacia 1895 con el 62% del total territoriano; allí se instalan compañías y particulares orientados a la explotación aurífera, cuya producción también se coloca en el mercado trasandino.

La ganadería se practica en las estancias del sur del territorio neuquino, con explotación de tipo extensiva. En el resto, la cría de ganado ovino y caprino, la agricultura de subsistencia y la explotación aurífera, que generan reducidos excedentes, están a cargo de pequeños productores independientes, crianceros y

---

<sup>45</sup>Domingo Castro: *Informe General de la Comisión Inspectora del Neuquén*. Ministerio de Agricultura. Dirección de Tierras, 1923.



pirquineros. Precisamente la escasa magnitud de las actividades económicas desarrolladas y los pocos servicios por ellas requeridos, permiten explicar los dispersos asentamientos y el lento crecimiento poblacional de los mismos en las dos primeras décadas del siglo. Sólo los núcleos urbanos estrechamente vinculados a las actividades de intermediación que brinda posibilidades de acumulación local, se transforman en centros dinámicos.

El tendido de la línea férrea provoca no sólo el establecimiento de relaciones regulares con la pampa húmeda, tanto en transporte de pasajeros como de cargas, sino también la valorización de las tierras en el emplazamiento de la capital. No obstante, la nueva realidad no modifica la incomunicación como problema estructural del territorio, debido a la falta de recursos aplicados a desarrollar desde la nación, una política vial que uniera “La Confluencia” con los distintos puntos del interior territorial. Las vías de comunicación, los caminos, los puentes, las balsas, no sólo son escasos, sino esencialmente precarios, hecho que plantea serias dificultades para transitar el territorio, tanto para las carretas como para las cabalgaduras debido a los innumerables ríos y arroyos por los cuales se debe atravesar. La punta de rieles, como ya se señalara, llega a la denominada Confluencia a comienzos de siglo y en 1913 queda en Zapala, poblado del departamento homónimo.

Precisamente la llegada del ferrocarril a Zapala, convierte a este poblado en el nudo de las comunicaciones del interior. Su posición privilegiada, equidistante de los puntos más importantes de Neuquén y a 180 km de la frontera con Chile, estimula la construcción de caminos convergentes en ella. En su zona

circundante, las actividades productivas - agricultura en pequeña y medianas explotaciones para el abastecimiento local - son de escasa significación, no aparecen establecimiento ganaderos de importancia, a excepción de la estancia “El Manzano” de Arturo Trannack<sup>46</sup>. Desde sus orígenes el asentamiento atrae población, en 1926 cuenta con 1817 habitantes, de los cuales el 61% es argentino y el 39% extranjero, mayoritariamente chileno. La importancia se advierte con su designación como cabecera del departamento homónimo y la inauguración de una sucursal de Banco de la Nación Argentina en 1918<sup>47</sup>.

Como núcleo de comunicaciones del territorio, Zapala se convierte en la principal sede de las casas de acopio y depósitos de cueros y lanas, como también en asiento de la mayoría de las empresas transportistas que tienen a su cargo el traslado de la producción. La importancia del transporte, la prestación de servicios de playa y los cuidados de la estación de embarque, permiten identificar un conjunto de actividades generadoras de ganancias que, básicamente reproducen y permanecen en el área.

A su vez, el dinamismo que adquiere la “Confluencia” desde el emplazamiento de la capital, se acrecienta con el descubrimiento de petróleo en 1918 en Plaza Huincul, un paraje distante 100 km de Neuquén capital. Ello es producto de las tareas de relevamiento del suelo y subsuelo que realiza la Dirección de Minas e Hidrología desde comienzos de siglo.

---

<sup>46</sup> Familia de origen inglés que se instala en la zona con una casa de ramos generales y acopio de frutos en asociación con otros. Archivo Histórico Provincial (AHP): Carpeta Zapala

<sup>47</sup> Francisco Torres: *Frontera Neuquina*. Suelo Argentino, Bs.As., 1942.

El departamento Confluencia primero y el de Zapala después, son los ejes alrededor de los cuales no sólo se desenvuelve la actividad productiva del territorio de Neuquén, sino también donde se concentra la acumulación. En el primero, sede la capital, surgen diferentes posibilidades en función de actividades diversas. Así, la agricultura que se inicia en las orillas tanto del río Limay como del Neuquén, por la acción de actores privados y del estado respectivamente, no logra una magnitud suficiente que exceda el consumo local y es practicada básicamente por españoles e italianos. Aunque existe cierta orientación hacia la fruticultura, esta área no reúne las condiciones para competir con la fruticultura del Alto Valle de Río Negro.

El comercio que se desarrolla en ambos núcleos, por un lado en el caso de Neuquén, es de carácter minorista con predominio de almacenes de ramos generales y escasos negocios mayoristas dedicados al depósito de forrajes y acopio de frutos del país<sup>48</sup>. La capital territorial recepta artículos de almacén y tienda, despachándose por la estación productos pecuarios y hacienda provenientes de la pampa húmeda. En el caso de Zapala, el 40% de las casas son almacenes de ramos generales y acopio de frutos del país, en gran medida vinculados a la compra venta de lana y de hacienda. Este comercio mayorista ejerce la función de intermediar con los distintos puntos de la gobernación, tanto en carácter de abastecimiento como de salida de productos pecuarios.

Las actividades de ambos centros, generan posibilidades de comercio que permiten constituir sectores involucrados a ellas,

---

<sup>48</sup> José Edelman: *Guía comercial. Territorio de Neuquén y parte de Río Negro*. Talleres Gráficos Neumann y Cía, Neuquén, 1924.

desde empleados públicos a privados, inmigrantes de varios orígenes; en particular por el rol que asumen en el desarrollo de la política y la conformación del poder en Neuquén, son relevantes los libaneses y los sirios<sup>49</sup>.

La creciente complejidad que adquieren las 'actividades productivas' y sus efectos después de los años treinta, sumado a la concentración de población que se delinea en el vértice Confluencia, definen la importancia de Neuquén. Se asiste al asentamiento de instituciones, organismos, casas de comercio, escuelas, hospitales, servicios, prestaciones profesionales, etc.

Tanto en uno como en otro centro, los actores vinculados a las actividades que se desarrollan, participan a lo largo del periodo de referencia en el espacio público. Así, comerciantes, ganaderos, profesionales, empleados públicos, prestadores de servicios, actúan en asociaciones intermedias e integran distintas comisiones de instituciones y frente a cualquier problema que se presenta y que apunta a solucionar los inconvenientes del espacio territorial, desde puentes, caminos o pedidos de instalación de organismos.

En la década de 1930, tal como se analiza en otro lugar<sup>50</sup>, los representantes neuquinos participan activamente en instancias nacionales donde se discuten los problemas generales de los territorios y el tema de su provincialización. Los socialistas presentes en las reuniones de Capital Federal, debaten y realizan

---

<sup>49</sup> Sobre este tema ver, Orietta Favaro y Graciela Iuorno: "Libaneses y sirios. Actividad comercial y participación en el espacio público neuquino". En: *Entrepasados*. Revista de Historia. Bs.As, 1999, 17.

<sup>50</sup> Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: Un clivaje en los años '30". Op.cit.

gestiones para la provincialización de Neuquén; no es sin embargo esta la línea dominante ni aceptada por todos los territorianos y menos aún por los capitalinos.

El otro centro importante estrechamente ligado a Plaza Huincul, es Cutral Co. Surge al iniciar la década de 1930, oficialmente fundado en 1933, este nuevo asentamiento poblacional tiene su origen en el establecimiento de los obreros de YPF y de las compañías petroleras privadas que operan en el área del octógono fiscal y sin cabida en el mismo. En poco tiempo, se conforma un poblado que atrae habitantes del interior territorialiano cautivados por las posibilidades que abre la convocatoria de obreros y empleados ypefianos. El comercio es entonces la principal actividad que se desarrolla, a la par que la prestación de servicios lleva a una mayor comunicación entre localidades; así en 1940 no sólo se detiene en ese paraje el ferrocarril sino que se efectúan servicios regulares de transporte automotor que luego continúan a Zapala.

Ligado a la actividad petrolera, Cutral Co muestra a sus habitantes actuando en las comisiones para una variedad de fines. Las dos primeras son “Amigos del Pueblo” y “Pro escuela Pueblo nuevo”, nombres indicativos de sus finalidades, en las que participan no sólo obreros de las empresas petroleras sino también comerciantes de la localidad. Con una conflictividad permanente, indicativo de las luchas en poblados recientes, se disuelven y vuelven a armar comisiones, varias de ellas presididas por Elías Sapag. En 1936 el gobierno del territorio autoriza la constitución de la primera comisión de fomento de Cutral Co, designando como integrantes, entre otros, a Elías

Sapag y Felipe Sapag<sup>51</sup>. Esto es relevante no sólo por la importancia que comienzan a adquirir los libaneses en el territorio, sino porque estas personas integran una familia en el sentido ampliado, que construye redes sociales y políticas que le permite acceder al gobierno provincial en 1963<sup>52</sup>.

En 1951 por primera vez, los habitantes cutralquenses tienen la oportunidad de participar en elecciones municipales, triunfando el peronismo. En definitiva, desde principios de siglo, en el espacio local configurado a partir de escasos y dispersos núcleos urbanos, la participación de los neuquinos aparece como una necesidad para dar solución a las carencias propias de una población emergente. En esta sociedad aún no cristalizada, nueva y heterogénea, tanto en lo espacial como social, se desarrollan ideas, experiencias, formas de organización y se definen sujetos que, a través de diversos mecanismos, se expresan políticamente.

Como se analiza más arriba, se trata de comerciantes mayoristas y minoristas - a veces sólo intermediarios de la actividad - ganaderos, empleados públicos, profesionales, prestadores de servicios y representantes del poder central. No son sujetos que puedan provocar por sí mismos una transformación de la base productiva de Neuquén, ya que no cumplen funciones esenciales en ese proceso. A la vez, la condición de territorio nacional limita considerablemente las oportunidades de participación en ámbitos jurídico políticos de carácter formal y dificulta la posibilidad de articulación de intereses en instancias colectivas, vastas y orgánicas, que

---

<sup>51</sup> Elías y Felipe Sapag, son dos de los siete hijos de Canaán Sapag, quien establece un negocio en Covunco (entre Zapala y Las Lajas) en 1913, momento en que se está construyendo el ferrocarril a Zapala y un cuartel militar en Covunco, a cuyos trabajadores abastece de alimentos.

<sup>52</sup> Orietta Favaro y Graciela Iuorno: "Libaneses y sirios...". Op.cit.

intervinculen los distintos sectores y las diferentes áreas del espacio neuquino.

No obstante, el accionar de estos sujetos tiene que ver e incide en la formación de la estructura de poder del territorio. Los sectores sociales más relevantes en este proceso son los comerciantes cuyos intereses están orientados a la colocación de los productos en términos de rentabilidad y mercado. A su vez, los empleados públicos nacionales y territorianos - en número creciente - operan en función de la reproducción de los aparatos "burocráticos". Respecto a los ganaderos de grandes unidades productivas, se encuentran ligados al poder central a través de organizaciones político corporativas como la Sociedad Rural Argentina y en vinculación directa con la gobernación del territorio. Esto último facilita su nombramiento en las comisiones de fomento de las localidades que no alcanzan el mínimo exigido de 1000 habitantes para constituirse en municipios según la ley 1532. Es de notar que dentro de este sector los que mayor participación evidencian en el espacio público local, son los ganaderos que diversifican su actividad, colocándose en el comercio y en la producción maderera.

Este 'complejo tejido social' conformado alrededor de la producción y comercialización en el territorio, explica en parte, la intervención de los sujetos mencionados en el espacio y sus actividades políticas, traducidas en la expresión de necesidades e intereses inmediatos en torno a los cuales se articula la trama de la sociedad. En estos ámbitos, la participación espontánea y el carácter solidario, consolida una experiencia organizativa que permite a los grupos establecer relaciones con los distintos sectores de la población, ejercitar su capacidad de acción e

identificarse como voceros de la comunidad ante los organismos estatales.

A lo largo de todo el proceso de construcción política, un aspecto distintivo en estos centros urbanos es la fuerte presencia de partidos vecinales, hecho que más allá de las limitaciones que impone el status territorialiano, refleja la falta de articulación entre los distintos emergentes y, por ende, la ausencia de mecanismos capaces de canalizar las demandas de la sociedad como un todo. Sin embargo, la recurrencia a una práctica que tiende a priorizar lo local respecto a cuestiones nacionales - que aparecen como ajenas y contrarias a los intereses de los respectivos espacios - tiene consecuencias importantes si se atiende a los componentes que definen la cultura política neuquina. Esto es relevante teniendo en cuenta la retórica federal que caracteriza, después de la provincialización, el accionar de los dirigentes políticos locales.

### **El proceso de provincialización**

En 1955 el peronismo, con la sanción de la ley que otorga la autonomía institucional a los territorios de Formosa y el sur<sup>53</sup>, culmina el proceso de incorporación paulatina de los espacios no provincializados al cuerpo político de la nación. En un contexto no exento de avances y retrocesos, las intervenciones producidas tanto en el ámbito del poder central como en el de los propios territorios, permiten crear bases sociales y materiales que posibilitan el reconocimiento de la ciudadanía política de quienes en ellos residen y su inclusión definitiva como entes autónomos a las instituciones de la república. En este sentido, Neuquén no

---

<sup>53</sup> Previamente se provincializan Chaco y La Pampa (1951) y Misiones (1953).



escapa al proceso general, aunque presenta particularidades que responden al disímil desarrollo alcanzado en la conformación y maduración de su sociedad.

Al respecto, es posible afirmar que a partir de 1943 y fundamentalmente desde 1946, desde el estado se van generando una serie de políticas orientadas a crear condiciones que aseguren la fusión de los intereses locales, eviten los principios de división de manera de subordinar el interés regional al nacional y lograr así la homogeneización de la futura sociedad provincial. En este intento, el peronismo estructura y a la vez desestructura el espacio, configurando una realidad que bien puede caracterizarse como homogénea por abajo y heterogénea por arriba.

La proscripción de la política, consecuencia de la revolución militar de 1943, hace que todas las instancias de gobierno sean intervenidas, anulándose las mediaciones de los partidos en el espacio público nacional; sin embargo, el problema de los territorios no desaparece. Sus demandas, que en el complejo escenario de los años treinta se instala en el seno de la sociedad, ahora es redefinida desde el estado y se plasma en una serie de medidas concretas. El gobierno de la revolución emite un conjunto de decretos sobre fijación de límites, reordenamiento administrativo y judicial, necesidad de relevamientos, diagnósticos y estadísticas que informen sobre la situación económico social de estas regiones y sus potencialidades en la perspectiva de la cada vez mejor delineada "defensa nacional".

Con el advenimiento del peronismo se amplía y consolida la presencia del estado en los territorios, la Secretaría de Trabajo y

Previsión - que viene operando - intensifica su labor y la rápida estructuración de la Fundación Eva Perón de ayuda social responde a múltiples necesidades largamente postergadas<sup>54</sup>. La política a seguir respecto a los mismos queda plasmada en el plan quinquenal donde se define la posición del nuevo gobierno de "llegar paulatinamente a la autonomía de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucional" y se anuncian un conjunto de "medidas de superación" que hagan al "bienestar económico" - obras públicas, enseñanza, sanidad - y al "mejoramiento jurídico - político" de las gobernaciones, para alcanzar, por sucesivas etapas, el objetivo final de la provincialización.

En el espacio neuquino, a partir de la revolución del 4 de junio, la gobernación asume la representación de la Secretaría de Trabajo y Previsión y, en 1944, designa como delegado regional al asesor letrado de Gendarmería Nacional<sup>55</sup>. Es necesario recordar que este organismo, además de su función específica como fuerza de seguridad, cumple tareas relacionadas con la atención médico-sanitaria, escolar, edilicia y vial en lugares donde prácticamente es nula la presencia del gobierno territorialiano, dado que se limita a los centros urbanos más importantes.

En general, durante toda la década de 1940, la instalación de guarniciones militares en distintos puntos del territorio, no sólo moviliza recursos e incrementa la población sino que contribuye a la *integración* del mismo y a la vez vincula a estos

---

<sup>54</sup> *Memorias de Gobernadores* (1943-48) [M.G.] y *Conferencia de Gobernadores con el Poder Ejecutivo* (julio 1949 a junio 1950).

<sup>55</sup> A partir de 1941 funcionan escuadrones en Chos Malal, Las Lajas, Junín de los Andes y Aluminé.

representantes del poder central con los distintos sectores de la 'sociedad' territorial, fundamentalmente ganaderos y comerciantes locales. Es de notar que en estos años, el accionar de las fuerzas armadas, la iglesia y la prensa - desde perspectivas complementarias - articulan la difusión de un conjunto de valores y representaciones que procuran homogeneizar a partir de un discurso con fuertes componentes nacionalistas.

La labor estatal con respecto a los centros urbanos, se evidencia en la aprobación de partidas especiales para la provisión de servicios comunales - alumbrado, agua potable, pavimentación, etc.- y en la inclusión en los planes quinquenales de fondos para la construcción y ampliación de edificios escolares, salas de primeros auxilios, viviendas y reparticiones oficiales. A la vez, en el ámbito rural, también se advierte la preocupación y acción de las autoridades locales. Frente a los habituales temporales de nieve que afectan la ganadería y la agricultura del territorio, el gobierno gestiona ante el Banco Nación préstamos para los pequeños productores y complementa su ayuda con el envío de ropa, víveres, semillas y plántulas de animales a los damnificados<sup>56</sup>. A ello se suma la generalización de subvenciones a entidades intermedias y la ayuda social directa que por diversos mecanismos canaliza las demandas existentes y otorga condiciones necesarias para garantizar la materialización de los derechos sociales establecidos.

Por otra parte, con el triunfo del peronismo, se asiste a un fenómeno de agremiación, que incentivado desde el estado, se traduce en la aparición de nuevas organizaciones sindicales, las

---

<sup>56</sup> MG, 1945, AHP.

que se suman y reorientan las escasas existentes<sup>57</sup>. A diferencia de la etapa anterior, se produce una generalizada afiliación y los sindicatos cubren los rubros más importantes de las actividades económicas, tanto en el ámbito urbano como en el rural; especialmente los vinculados a las reparticiones públicas, donde la obligatoriedad de este procedimiento tiene mayor control. Estas nuevas estructuras revisten un carácter netamente oficialista e intentan desplazar al partido socialista y al partido comunista del control de los gremios tradicionales: ferroviarios, petroleros y de la construcción.

Al igual que en el resto del país, resulta más dificultosa la agremiación de los sectores provenientes del comercio, la industria y la producción que logra concretarse en 1954 con la constitución de la Federación Económica del Neuquén<sup>58</sup>. Luego de varias gestiones realizadas por delegados de la CGE y una amplia campaña de difusión sobre fines, ventajas y gravitación para el mejor desenvolvimiento de las tres ramas de la actividad económica, queda establecida la entidad que "representa y defiende los superiores y generales intereses del importante sector empresario del Territorio". De todos modos, un considerable número de hombres de 'empresa' neuquinos, permanecen ajenos a la nueva entidad, situación reflejada en las

---

<sup>57</sup> Previo al peronismo, se registran en el territorio: Unión Ferroviaria y La Fraternidad, Unión de Trabajadores Unidos, Sindicato Obrero de la Construcción de Zapala, Unión Petrolera de Plaza Huincul, Empleados de Comercio de Zapala, Asociación del Magisterio de Río Negro y Neuquén, Correos y Telégrafos.

<sup>58</sup> Surge a partir de una reunión efectuada el 14 de febrero de 1954 en la que participan representantes de la: Sociedad Rural del Neuquén, Cámara de Industria y Comercio de Zapala, Asociación de Comercio, Industria, Producción y Afines (ACIPAN) de Neuquén; Agrupación Comercio e Industria de Chos Malal; Asociación Propietarios de Camiones de Zapala; Centro Almaceneros y afines de Neuquén; Centro Carniceros de Neuquén; Cámara de Comercio e Industria de Junín de los Andes; Asociación de Industriales Panaderos de Río Negro y Neuquén y Asociación de Productores de la Industria Forestal del Neuquén. Fue aprobada por resolución 1785 del 21 de junio de 1954.

memorias del gobernador<sup>59</sup> y las acciones generadas por la Confederación Económica de la República Argentina, institución que avala y proyecta en el ámbito nacional las necesidades y planteos del organismo económico territorialiano.

Paralelamente, se organiza la estructura partidaria nacional. Por un lado, se crean unidades básicas en todas las localidades - muchas de ellas funcionan en entidades públicas, generalmente en estafetas postales - para nuclear y afiliar a la población. Por otro, se establece la rama femenina del partido peronista con la designación de delegadas censistas quienes tienen a su cargo, además de difundir la "doctrina nacional", canalizar demandas puntuales e instrumentar la distribución<sup>60</sup>.

La utilización de los medios de comunicación para hacer conocer la obra de gobierno y los mensajes presidenciales, se constituyen en una herramienta privilegiada en el intento por homogeneizar políticamente al territorio<sup>61</sup> e integrarlo a la problemática nacional. En este sentido, la creación de LU5 radio Neuquén en la ciudad capital, contribuye a llevar el discurso político en todo el área de su alcance. Además, en las poblaciones donde existen salas de cine se proyecta

---

<sup>59</sup> Al respecto, a fines de 1954, dice el gobernador "...sea por individualismo[...], sea porque se desenvuelven en lugares de difícil actuación gremial o sea finalmente, porque no conocen cabalmente las necesidades perseguidas por nuestra Federación Económica. Por nuestra parte debemos desplegar la acción para constituir entidades primarias en Eva Perón (hoy Cutral Co) y San Martín de los Andes, en cuyas localidades existen un elevado número de hombres de empresa". En: *MG*, 1954, AHP, p.51.

<sup>60</sup> "Se enviaba por ferrocarril al correo y la delegada censista, que tenía una lista, repartía colchones, frazadas, ropa de abrigo y a algunas les mandaban máquinas de coser"[...] Salían vagones de pan dulce y sidra, eso lo entregaban en la comisaría a cada padre de familia". Testimonio Oral de Juan Carlos Raberta, Neuquén, 1995.

<sup>61</sup> "Se escuchaba la radio, cada inauguración que se hacía se hablaba mucho, aquí se pensaba ¡si nosotros tuviéramos esto...! Además en los trenes venía, en todos los vagones, el lema 'Perón cumple, Evita dignifica'. Testimonio Oral de Héctor Cichero. Neuquén, 1995.

semanalmente el noticiero "Sucesos Argentinos" y llegan publicaciones partidarias y material de propaganda que distribuidos por la gobernación, algunos gremios y las unidades básicas, cubren las distintas zonas del territorio.

Ahora bien, la tarea de mediación entre la sociedad civil y el estado que comienza a desarrollar el partido peronista en todo el país, revela en el territorio mayores dificultades para su configuración. La expansión de una estructura partidaria de alcance nacional en jurisdicciones que por su peculiar situación institucional no experimentan modalidades de articulación a escala territorial, es un problema que gravita en las decisiones respecto a este último.

El mantenimiento de la intervención en todas las instancias comunales<sup>62</sup>, trátase de municipios o comisiones de fomento y las marchas y contramarchas en el proceso de conversión del territorio a provincia, indican obstáculos en el intento de uniformar las bases sociales y materiales en el mismo y, fundamentalmente, dificultades para establecer una dirigencia que acepte una conducción centralizada.

Es necesario recordar que durante setenta años, con mayor o menor tradición de los partidos nacionales, las instancias comunales de los territorios y los diferentes ámbitos de participación no formal, permiten recrear lugares de experimentación política, con la consecuente emergencia de referentes locales, quienes al establecer sus intereses particulares

---

<sup>62</sup> Si bien las comunas están intervenidas -a cargo de un comisionado designado por el gobernador - existe elección para la conformación de los concejos. En ellas aparecen, además del partido oficial, candidatos del radicalismo y del comunismo.

no hallan una rápida y menos fácil integración a un entramado partidario nacional, que por definición, mediatiza intereses de orden global.

Si se tiene en cuenta que el peronismo apela en la conformación de cuadros dirigentes locales y al reclutamiento de funcionarios gubernamentales, a figuras que ocupan o habían ocupado cargos en anteriores gestiones territorianas, se advierte los conflictos suscitados en torno a la institucionalización de su estructura partidaria.

A la vez, se puede observar que en Neuquén se reproduce la trayectoria seguida por el movimiento nacional en la formalización de la nueva organización política. En efecto, en abril de 1946, una asamblea realizada en Zapala deriva en la constitución del partido laborista neuquino, cuya comisión ejecutiva incluye, según la prensa partidaria, representantes de las "filiales" de Zapala, Neuquén, Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Cutral Co <sup>63</sup>. La breve existencia del 'partido único de la revolución nacional', organismo creado como consecuencia de las discrepancias y divisiones presentes en la coalición que lleva a Perón a la presidencia, también tiene su correlato en la constitución de la comisión provisoria del PURN en Junín de los Andes, presidido por Roque Roca Jalil<sup>64</sup>. Finalmente y con el aval del consejo superior partidario nacional, en mayo de 1947, queda definitivamente establecida la junta territorial del

---

<sup>63</sup>La comisión ejecutiva provisoria está presidida por Elías Sapag quien es acompañado por Angel Cardile, Alberto Vitullo, Pedro Ramos, Gaspar del Campo, Yamil Obeid, Francisco Ramos y José Pérez. En: *El Territorio*. Neuquén, 4 de mayo de 1946.

<sup>64</sup> *Libros Copiadores*, 14 de diciembre de 1946, p. 225, AHP, N°439.

partido peronista<sup>65</sup>, primera experiencia de articulación política que cubre con sus organizaciones todo el ámbito del territorio.

Es de notar que en estas instancias, al igual que en los interventores designados para los municipios y comisiones de fomento, operan sujetos vinculados a las actividades económicas o sociales más relevantes de cada jurisdicción, con escasa o nula representación del sector sindical. En este sentido, pueden mencionarse entre otros, comerciantes o profesionales en Zapala, Neuquén y Chos Malal; ganaderos en Las Lajas, Catán Lil, Junín de los Andes, Piedra del Aguila, Las Coloradas; propietarios de aserraderos en San Martín de los Andes y Aluminé<sup>66</sup>. Un caso particular lo constituye Cutral Co, donde en el inicio se nombra a un sindicalista. Muchas de estas figuras continúan actuando en el peronismo y conforman las listas de candidatos en las elecciones que a partir de 1951 se regularizan en el territorio.

La heterogeneidad en el origen, intereses y vinculación con los distintos sectores de la población que evidencia la dirección política del peronismo neuquino se traduce en reiteradas disputas - expresadas a través de la prensa - e intervenciones establecidas por la conducción nacional que, en un intento por disciplinar y unificar los cuadros dirigentes, produce periódicas reorganizaciones en la estructura partidaria<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Pte. Arturo Kruse, vice. Pedro San Martín; sec. Norberto Pintos; tesorero Yamil Obeid; vocales: Basilio Berón, José Carro y Emilio Pessino. En: *El Territorio*. Neuquén, 23 de mayo de 1947.

<sup>66</sup> Por ejemplo; Neuquén: Enrique Benedetti y Norberto Pintos; Zapala: Arturo Kruse y Elías Sapag; Las Lajas: Luis Ascheri; Catán Lil: Jorge Rambeaud; Piedra del Aguila: José Zingoni; Aluminé: Torcuato Modarelli; Las Coloradas: Bernardino Zingoni; Junín de los Andes: Roque Roca Jalil y Pedro Julio San Martín; San Martín de los Andes: Yamil Obeid, Antonio Ragusi y Alfonso Creide.

<sup>67</sup> Aún en 1954 puede advertirse esta situación. "Las autoridades centrales del partido peronista han resuelto prolongar la suspensión de afiliaciones hasta el 31 de agosto de 1954[...]La medida está fundamentada en la necesidad de



Sin pretender simplificar la complejidad de este proceso, resulta ilustrativa la situación planteada por un periódico neuquino:

"Allá por el año '45 la célula del peronismo fue introducida por unos pocos que se podían contar con los dedos de las manos[...] Aquella cruzada fue vista con desgano por muchos de los que hoy quieren aparecer como dirigentes. Triunfante Perón en el '46 algunos de la política territorial quisieron hacer valer sus privilegios [...] Nombradas las autoridades, el peronismo auténtico se presentó a ofrecer su colaboración al nuevo gobernante, pero este se mantuvo a la expectativa estudiando el ambiente político y al final la realidad nos demostró que detractores a la causa y los 'peronistas' de circunstancias fueron los que se sentaron a la diestra del mandatario foráneo"<sup>68</sup>.

El nombramiento de Emilio Belenguer, de extracción sindical y proveniente de Bahía Blanca, como primer gobernador del peronismo (1946 - 1949) acentúa las divisiones y conflictos entre los referentes locales. Dada la estructura económica neuquina donde los *sectores dominantes* están relacionados a la actividad mercantil y ganadera, este funcionario no aparece como una figura que garantice la articulación del poder local. En un segundo momento, el PEN va a tener en cuenta para la designación de nuevos gobernadores no sólo las lógicas afinidades partidarias, sino la mayor vinculación de estos representantes con las inquietudes e intereses de las distintas regiones.

---

reorganizar totalmente las filas partidarias" En: *El Tábano*. San Martín de los Andes, 21 de mayo de 1954.

<sup>68</sup>*El Territorio*. Neuquén, 8 de abril de 1949.

El cambio de estrategia se refleja cuando ocupa el cargo de gobernador Pedro Julio San Martín<sup>69</sup> (1946-1952), importante estanciero de la zona sur con participación en instancias políticas y sociales de carácter formal y no formal, no sólo en Neuquén sino en la Capital Federal a través de su relación con la Sociedad Rural Argentina. Estos antecedentes permiten llevar a cabo una labor gubernativa, que en el marco de la política expansiva del régimen a nivel nacional, se traduce en la concreción de una serie de obras y servicios públicos en la capital y el interior territorial.

Si bien su presencia responde a la demanda de designación de funcionarios con residencia efectiva, no todos los referentes locales acuerdan con su nombramiento. Las disidencias existentes se exteriorizan cuando Pedro San Martín pretende imponer como sucesor a su secretario en la gobernación - el ganadero Pedro Mendaña<sup>70</sup> - y desde parte de la dirigencia neuquina se presiona en favor de la candidatura de Pedro Luis Quarta<sup>71</sup>. El conflicto y la gestión de algunos representantes territorianos logran influir en la decisión presidencial que nombra a este último como tercer gobernador.

---

<sup>69</sup> Junto a su hermano Félix se establece a principios de siglo en el territorio, dedicándose a las actividades ganaderas en Huiliches y Aluminé. Felix San Martín además de hacendado y escritor, es secretario de la gobernación y gobernador interino en los años 1930; propietario de la estancia Patria, es visitado por Perón. Pedro J. San Martín, antes de ser gobernador, integra diferentes instituciones locales y es presidente de la comisión de fomento de Junín de los Andes. En la decisión del PEN gravita el hecho de ser, además, hermano del brigadier Juan I. San Martín, gobernador peronista de Córdoba. Testimonio Oral de Marcelo Pessino. Neuquén, 1995.

<sup>70</sup> Perteneciente a una tradicional familia ganadera de Junín de los Andes, en 1948 ocupa - junto a Juan Fach - el cargo de representante de la Sociedad Rural del Neuquén en Bs.As. En: Fernán De Amador: *Reseña histórica de San Martín de los Andes*. Denbigh, Bs.As., 1948.

<sup>71</sup> Radicado en 1946, alterna el ejercicio de su profesión de abogado con la militancia en el naciente peronismo neuquino, especialmente en la organización de cuadros dirigentes en la capital del territorio.

Es necesario destacar que hacia los años cincuenta, en el contexto de una ampliación sustantiva en la dimensión social de la ciudadanía y su estrategia de expansión del mercado interno con la intensificación de la sustitución de importaciones, el peronismo toma la decisión política de incorporar los territorios al sistema federal argentino. La variación progresiva en la situación de marginación electoral queda establecida en la orientación de la constitución nacional reformada, que en 1949 establece la elección directa del presidente y vicepresidente de la república a "cuyo efecto las provincias, la capital federal y los territorios formarían un distrito único" (art.82). La transformación se completa con la provincialización de Chaco y la Pampa, el otorgamiento de la representación parlamentaria para todos los territorios<sup>72</sup> y la reforma de la ley electoral, que además del voto femenino, institucionaliza la participación política de estos espacios.

Ante la posibilidad concreta de elegir representantes tanto en el ámbito nacional como local, se asiste en Neuquén, a una intensa campaña de afiliación y a la proliferación de cursos de adoctrinamiento partidario y difusión de los beneficios y alcances de la nueva situación. A la vez, se levanta la intervención a los entes comunales y se reconoce rango municipal a las comisiones de fomento de Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Cutral Co, las que sumadas a las ya existentes - Neuquén y Zapala- aumentan considerablemente las posibilidades de participación de los neuquinos en instancias políticas de carácter formal.

---

<sup>72</sup> Por este mecanismo cada uno de los territorios tiene derecho a enviar un delegado electo - con voz y sin voto - a la cámara de diputados.

El proceso de movilización ciudadana va a ser capitalizado por el oficialismo, tal como se comprueba en el escrutinio definitivo de las elecciones efectuadas en noviembre de 1951. El mismo refleja un amplio triunfo de la fórmula presidencial Perón - Quijano, la elección de Pedro Julio San Martín como delegado territorial y la mayoría peronista en la constitución de los seis gobiernos municipales que participan en dicho acto<sup>73</sup>.

Para explicar estos resultados hay que tener en cuenta, no sólo las lógicas expectativas originadas frente a la redefinición de la función estatal y la consolidación de la orientación distributiva del gobierno a nivel general, sino también las dificultades existentes en el territorio para la organización y participación de fuerzas políticas opositoras.

A la inexistencia previa al peronismo, de condiciones institucionales que viabilicen la organización de una estructura partidaria a escala territorial, se suman, por una parte, la implantación de mecanismos de mediación inéditos que cubran con éxito todo el espacio y, por otra, obstáculos a la acción proselitista de las expresiones políticas tradicionales. El partido socialista - que durante los años treinta controla el municipio capitalino - sufre un proceso de desestructuración que lo inhabilita para las contiendas electorales. En esta coyuntura sólo el radicalismo, con mayor arraigo y representación en las localidades más importantes, se convierte en la fuerza que nuclea

---

<sup>73</sup> Tengamos en cuenta que el censo de 1947 presenta a Neuquén con 86.836 habitantes (el país tiene 15.893.827 habitantes) con un peso relativo de la población del aún territorio en el total del país de 0.5% y un 13.6% de extranjeros. En este orden, el padrón de votantes es de 35.649 electores habilitados para la fórmula presidencial; el partido peronista obtiene 22.943 votos y el radicalismo 5.219. Similares resultados se observan en los demás cargos electivos. En: *Secretaría Electoral Neuquén (SEN)*, Neuquén, 1951. Poder Judicial de la Nación (PJM).

a la oposición y logra integrar, con carácter de minoría, los distintos concejos municipales.

Una situación similar se reitera en abril de 1954 - renovación del delegado territorial y concejos municipales y elección del vicepresidente de la república - donde el partido peronista obtiene la mayoría en todos los cargos. Para esta elección se incorpora un nuevo municipio a la estructura comunal neuquina: Centenario; y una nueva fuerza política, el partido comunista, quien no sólo disputa los cargos nacionales sino que presenta candidatos para el municipio capitalino y Cutral Co, obteniendo escaso número de votos<sup>74</sup>. Sin embargo su presencia implica una diversificación en el espectro partidario territorialiano.

Ante el problema de la provincialización de los territorios nacionales, la participación en los debates de Pedro Julio San Martín - delegado reelecto ante la cámara de diputados - refleja la concepción gradualista definida por el gobierno central. En las instancias en que se discute la posibilidad concreta de lograr el reconocimiento de la plena autonomía institucional, moción planteada con insistencia por la minoría en el congreso, el representante neuquino adhiere a las apelaciones de "necesidad de aprendizaje previo", "oportunidad" o "conveniencia", presentes en la retórica oficial. Sin desconocer que el número de habitantes, el desarrollo económico o la capacidad cívica - criterios tradicionales en la discusión sobre los territorios - están suficientemente demostrados para los espacios no provincializados, Neuquén entre ellos, Pedro San Martín justifica

---

<sup>74</sup> A modo de ejemplo, para el cargo de vicepresidente, sobre un padrón de 40.294 electores habilitados, el peronismo obtiene 22.409 votos, el radicalismo 5.322 y el comunismo, 431. Ibid.

su negativa, argumentando: *"...no es, pues, solución entregarles de improviso la autonomía plena y dejarlos librados a su propio esfuerzo para que ellos resuelvan sus problemas [...] La incorporación de estos territorios, como la de cualquier convaleciente, debe ser paulatina y por etapas muy bien escalonadas..."*<sup>75</sup>. Tanto en oportunidad de discutirse el proyecto de provincialización de Misiones (1953) como el de la ley orgánica territorial (1954) se reitera esta posición.

Al respecto, es necesario puntualizar que el debate sobre la conveniencia de la autonomía plena o relativa del territorio es una cuestión que no responde a un criterio único o consensuado. Más allá de la denuncia sobre el anacronismo del régimen legal imperante y los límites a las facultades cívicas que el mismo conlleva, demanda que en mayor o menor medida está presente en todos los referentes de la política y prensa neuquinos, no existe acuerdo en torno al alcance de los derechos políticos reclamados o a la necesidad inmediata de convertir el territorio en provincia. Al igual que en otros espacios, los intereses de determinados sectores económicos, fundamentalmente ganaderos, cuestionan a través de presiones canalizadas fuera de las estructuras partidarias, el cambio en la condición institucional.

Entre los argumentos esgrimidos para oponerse a la provincialización, figura en primer término el problema impositivo. Se afirma que el sostenimiento de todos los poderes e instituciones propias de un gobierno autónomo demandan la confección de un presupuesto asentado en el aumento de los

---

<sup>75</sup> *Diario de Sesiones (DS)*, Cámara de Diputados (CD), Congreso Nacional (CN), Bs.As., 1954, p. 725.

impuestos, a lo que se suma un mayor control y presión sobre las recaudaciones establecidas. En segundo lugar, se alega la necesidad de evitar los "males de la política electoralista" que aparecen con la simultánea constitución de todas las instancias jurídicas y políticas, características de la estructura institucional de una provincia.

Estas tematizaciones están presentes en la fundamentación de un proyecto sobre "*elección popular de los gobernadores y perfeccionamiento del régimen municipal*", que si bien no es sancionado genera en el senado una prolongada discusión. Al respecto, el miembro informante expresa

"La aplicación lisa y llana de la ley 1532 implicaría hacer dar a los pobladores territorianos un salto al vacío[...] traería aparejado no sólo una brusca, intempestiva y azarosa agitación política que haría imposible el juego armonioso y mesurado de la democracia, sino también un gravísimo problema económico[...] demandaría una enorme inversión de dinero: aparte de los actuales impuestos nacionales y municipales, tendrían que crearse los impuestos provinciales"<sup>76</sup>.

Similares postulaciones se encuentran en el debate y posterior sanción de la ley orgánica territorial (1954), que en realidad no llega a ponerse en vigencia pues a los diez meses de su promulgación acontece la provincialización de estos espacios. La norma establece un régimen de autonomía peculiar, garantizando el ejercicio del sufragio directo en la elección del gobernador, la conformación de la legislatura territorial y el gobierno municipal, pero manteniendo la tutela federal sobre la entidad política a constituirse. Por la aplicación parcial del nuevo estatuto legal el Dr. Pedro L. Quarta es designado comisionado

---

<sup>76</sup> D.S. Cámara de Senadores (CS), CN, Bs.As., 1950, p.1601.

nacional y se decide la disolución de los concejos municipales, quedando invalidadas las elecciones de abril de 1954.

Estas marchas y contramarchas en el proceso pueden ejemplificarse en el comentario de un periódico rionegrino

"No terminan aquí la serie de cambios y novedades ya que inopinadamente surgió en nuestro territorio y el de Formosa un movimiento de inspiración oficialista tendiente a peticionar la provincialización. Es sabido que entregaron petitorios al presidente y que éste les 'anunció' que en la primera quincena de mayo próximo enviaría al congreso un proyecto que dispondría la provincialización de Río Negro y Formosa. Por estos días un movimiento de inspiración similar se ha iniciado en Neuquén"<sup>77</sup>.

En efecto, en Neuquén se organiza una comisión "pro-provincialización" integrada por autoridades y vecinos del territorio quienes elaboran una extensa proclama - publicada a mediados de abril en *El Paladín* - donde, entre otros conceptos, destacan: *"...Neuquén despierta con pleno sentido de su responsabilidad en el concierto de los pueblos autónomos de nuestra patria, ofreciendo el esfuerzo y el sacrificio de sus hijos para cumplir y alcanzar la conquista institucional de su determinación dentro de las formas federativas constitucionales y dentro de una Doctrina Nacional que se nutre en el alma colectiva del Pueblo"*<sup>78</sup>. La movilización territoriana se traduce en la rápida distribución del manifiesto en distintas localidades, logrando la adhesión de más de 25.000 firmas. Paralelamente se gestiona una audiencia presidencial y una numerosa delegación neuquina viaja a la Capital para entrevistarse, junto a representantes de los otros territorios sureños - excepto Río Negro - con el PEN. Al

---

<sup>77</sup> *Río Negro*. Gral. Roca, 22 de abril 1955.

<sup>78</sup> *El Paladín*. San Martín de los Andes-Zapala, 15 de abril de 1955.



mismo tiempo, desde diferentes puntos del territorio, son despachados más de 1000 telegramas de apoyo a las demandas expresadas personalmente por la comitiva al primer mandatario.

En su paso por Bahía Blanca, la delegación neuquina<sup>79</sup>, es entrevistada por el diario *La Nueva Provincia* y allí Alfredo De Martín expresa

"El territorio de Neuquén es capaz de gobernarse a sí mismo con plena autonomía, en razón de la madurez que ha alcanzado tanto en el campo institucional, como en los aspectos sociales, culturales y económicos, potencialidad que justifica plenamente el anhelo que esperamos concretar merced a la comprensión de los altos mandatarios de la república"<sup>80</sup>.

La comitiva, recibida por el delegado Pedro Julio San Martín y el interventor del partido peronista, Rodolfo Frumento, junto a los representantes de la federación económica del Neuquén<sup>81</sup> y los miembros de la "comisión pro-provincialización", asiste a la entrevista concedida.

---

<sup>79</sup> De la capital integran la delegación, el comisionado municipal Marcelo Cortez Rearte y los vecinos Perla L. Cónsoli, Alfredo y José De Martín, Marcelo H. Pessino, Rogelio Rodríguez, Jorge Cortez, Freddy Quiroga y Roberto Pons por el peronismo y Ricardo Rosa, Roberto Linares y Eduardo Chrestía por el radicalismo. En representación de San Martín de los Andes: el comisionado Alfonso Creide y los vecinos: Juan Vita, Antonio Creide, Sofia Vda. de Creide, Enrique Etchecopar, Ramón Aquim y, por el radicalismo, R. Taylor. De Zapala: Wadad R. de Sarquis y Juan Sapag. También viajó un grupo de obreros de Plaza Huincul. En: *El Paladín*. San Martín de los Andes, 22 de abril 1955.

<sup>80</sup> *La Nueva Provincia*. Bahía Blanca, 25 de abril de 1955.

<sup>81</sup> Se trata, fundamentalmente, de comerciantes de Neuquén capital: Roberto M. Linares, Ricardo P. Rosa, José Domene, Eduardo Chrestía, Norberto Enriquez, Simón Judnik, Julio Eddi, Antonio Alvarez, Laurentino Costa y dos consejeros de la cooperativa eléctrica.

Concretada la audiencia<sup>82</sup>, los territorianos reciben el "incondicional apoyo" del presidente quien les garantiza que el proyecto de ley se trata en el próximo período legislativo, asegurando que su sanción definitiva "se considerara un hecho". Después de la reunión, los delegados concurrieron a las sesiones preparatorias del congreso - realizadas ese mismo día - especialmente invitados.

Finalmente en el contexto de la crisis y caída del régimen peronista en junio de 1955, el congreso sanciona la ley de provincialización de Formosa, *Neuquén*, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, culminando el lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias que por un lapso de setenta años caracteriza la configuración político administrativa del estado argentino. Sin embargo, las nuevas entidades jurídicas - por la interrupción del orden constitucional en setiembre del mismo año - ven retrasadas y complejizada la formalización de su autonomía institucional.

## **II.- NEUQUEN. La explotación del petróleo y la política nacional en el recurso**

Recordemos que característica de la llamada "Argentina Liberal" (1880-1916) coexisten una sociedad con ideales de progreso y un orden conservador. Situación que implica una clara

---

<sup>82</sup> "Llegamos a las 7 de la mañana al salón blanco de la Casa Rosada. Esperábamos con una gran expectativa. Teníamos audiencia para las 8, a esa hora en punto aparece el General Perón con sus edecanes y su equipo, nos paramos al unísono y sentimos una emoción casi indescriptible. Perón nos hizo su característico gesto con las manos. Nos reunimos con él y después nos invitó a pasear por la capital federal. Le hicimos entrega del petitorio y nos prometió que firmaría el decreto. Y a los 49 días -el 15 de junio de ese año- firmó el decreto y el 28 la ley fue promulgada y se publicó en el boletín oficial". Testimonio Oral de Marcelo H. Pessino. Neuquén, 1995.

separación entre sociedad y política que se sustenta hasta 1912, momento de inflexión en el sistema de dominación oligárquico. El poder rota entre las distintas facciones de la clase dominante que, aunque con diferentes intereses regionales-sectoriales, mantienen cierta estabilidad política, importante a efectos del ingreso de capital y fuerza de trabajo.

En este orden, el “sector reformista de la clase dominante”<sup>83</sup> propicia la apertura del sistema de representación en un intento de incorporar el radicalismo al sistema político en el rol de oposición. Saénz Peña, una de las figuras más lúcidas del este sector, explicita la necesidad de lograr la mediación entre sociedad y política mediante la formación de un partido conservador orgánico. Es necesario “modernizar” las estructuras del estado para acompañar el proceso de una sociedad en constante cambio como consecuencia del proceso inmigratorio y de la ampliación de las bases materiales en que se desenvuelven en el país.

Sin embargo, dentro del “partido dominante”, la fracción liberalizante no lo es sólo en el sentido electoral. Se trata de un conjunto de hombres que de forma casi coincidente, plasma su pensamiento hacia el Centenario y que se perfila desde fines del siglo pasado, fundamentalmente como consecuencia de la primera ruptura en el interior de la clase dominante a raíz de la revolución de 1890, crisis política y económica que conduce a sectores de la política, funcionarios e intelectuales a un replanteo autocrítico y crítico respecto de los modelos vigentes. Heterogéneos en cuanto a las fuentes en que abrevan, plantean

---

<sup>83</sup> Sobre este tema, Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Petróleo, estado y nación*. CEAL, BPA, Bs.As., 1991, 315.

sin embargo, cierta homogeneidad acerca de la percepción que tienen sobre sí mismos. Los reformistas se consideran agentes de cambio, convencidos que a partir de estudios científicos de la realidad económica y social es posible operar modificaciones en el medio en que deben actuar. Por ello, tanto desde la función pública como desde la cátedra universitaria se incorporan con un fuerte optimismo al clima de ideas de la primera década del presente siglo.

Interesa destacar aquí la labor de algunas de las figuras vinculadas a la Dirección de Minas, Geología e Hidrología-repartición creada en 1902 dependiente del Ministerio de Agricultura-, que tienen un papel destacado en el desarrollo de la industria petrolera, no sólo en su pensamiento sino también en su acción como el caso del ingeniero Enrique Hermitte.

Hermitte asume la citada dirección a comienzos de siglo, llevando a cabo una tarea de relevamiento del suelo y subsuelo, tanto en provincias como en territorios nacionales. En este marco se halla petróleo en los territorios de Chubut y de Neuquén. Desde años atrás, el estado federal a través de sus reparticiones, realiza investigaciones en las provincias a partir de acuerdos con gobiernos como el de Salta.

Ya en 1904 exploraciones de particulares en el Cerro Lotena (departamento de Picún Leufú) evidencian la existencia de petróleo en el territorio neuquino, convirtiendo a la región en punto de atracción de particulares que trayendo maquinarias acometen esta actividad. Las investigaciones del geólogo alemán Anselmo Windhausen realizadas en el curso de tres viajes al territorio, le permiten verificar la existencia de un geosinclinal

andino sur de Mendoza-Neuquén, confirmando la existencia de yacimientos petrolíferos revelados en la superficie por manantiales de petróleo y depósitos asfálticos.

Poco después, en 1914, el Dr Juan Keidel aconseja a la Dirección la realización de perforaciones en la zona de Plaza Huincul entre las estaciones de Challacó y Ramón Castro, a la altura del kilómetro 1297 del Ferrocarril del Sud que va desde Neuquén a Zapala. Al año siguiente se trasladan las máquinas perforadoras en medio de los inconvenientes derivados de la falta de infraestructura y recursos humanos para llevar a cabo las tareas de descarga. No existiendo estación ni paradero a esa altura de la línea, los desembarques se efectúan en la estación Challacó a 22 km del lugar a perforar. Debido a estas dificultades se concreta un convenio entre la empresa del ferrocarril y la Dirección General de Minas, por medio del cual el tren debe hacer una parada para bajar los materiales a 2 km del lugar de la perforación y aprovisionamiento al campamento. Asimismo, la ausencia de mano de obra lleva al ing. Enrique Cánepa, supervisor de perforación, a gestionar ante el gobernador Eduardo Elordi la provisión de presos de la cárcel del Neuquén para trasladar bultos desde el kilómetro 1297 al campamento.

Consecuencia de la perforación emprendida a una profundidad de más de 600 metros, se encuentra petróleo en Plaza Huincul (Pozo 1) en 1918, que aunque de escaso rendimiento, se revela como de calidad superior al de Comodoro Rivadavia, razón por la cual el Ministerio de Agricultura intensifica las exploraciones. Realizado el hallazgo se efectúa la reserva en una zona conformada por un octógono de 5 km de

radio tomando como centro del mismo el pozo 1 (Ver gráfico 1. Anexo).

No obstante que en el período 1918-1922 la acción oficial, en general, se dificulta por falta de apoyo financiero y por la escasez de materiales como consecuencia de la guerra mundial, los trabajos de exploración topográfica y estudios geológicos continúan su marcha, lo que permite ir completando el mapa geológico en preparación. En lo que respecta a la producción, si bien no se incrementa significativamente en Plaza Huincul se observa en este yacimiento un lento crecimiento como resultado de la perforación de seis nuevos pozos, ya que se pasa de 13 m<sup>3</sup> (1918) a 5.700 m<sup>3</sup> (1922).

La activa presencia de la instancia estatal en la vida económica y social contrasta, como se puede observar, con la concepción idealizada que transmite la teoría liberal, según la cual “una sociedad desestatizada confiaba a los mecanismos de mercado la regulación de todas sus transacciones”<sup>84</sup>. Como dice Oszlak, la propia evolución del capitalismo traiciona los principios de la economía clásica: la intervención del estado es uno de los mecanismos más eficientes para superar las contradicciones y despejar el camino al desarrollo de las fuerzas productivas.

Las razones que avalan esta conclusión son varias, no sólo por los fundamentos que sostienen las figuras que accionan en la explotación estatal del petróleo y recursos mineros en general, sino también, por la labor desplegada por la Dirección de Minas.

---

<sup>84</sup>Oscar Oszlak: “Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?”. En AA.VV: *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Ediciones SIAP, Bs.As., 1978.

Estas tareas adquieren mayor relieve si tenemos en cuenta que el código de minería sancionado en 1887, prohíbe por su artículo noveno, intervenir al estado en la explotación de recursos mineros. El pensamiento se inscribe dentro del conjunto de características que adquiere la instancia en los países capitalistas periféricos, en los que su papel es decisivo en tanto se constituye en garante de la reproducción del sistema. Por ello es que en ningún momento esta 'fracción modernista de la clase dominante' - funcionarios, técnicos, sectores dirigentes - descarta la idea de la concurrencia del capital privado. Más aún, sostiene que el estado debe fomentarla, aunque aclara que por razones de alta previsión, a la vez que por circunstancias especiales, debe continuar la explotación de la parte descubierta. Se argumenta que el objetivo es valorizar el yacimiento para cuando estén dadas las condiciones para asociarse o entregarlo a compañías particulares.

En otros términos, frente a la materialización institucional del estado, los actores concretos del aparato estatal traducen su presencia encarnando el interés general de la sociedad. Son precisamente estos sujetos los que mediatizan la relación entre el estado y la sociedad, ya que la instancia nacional como garante de la reproducción social interviene en el proceso de desarrollo del capital, tomando a su cargo todas aquellas actividades no lucrativas, sin las cuales el capitalismo no puede continuar desarrollándose. Es que la actividad estatal no busca la ganancia, sino cuidar que se realice la reproducción social. En tal sentido, creemos que debe superarse la ficción del estado liberal no interventor con anterioridad a la crisis de 1929, crisis económica pero también ideológica a partir de la cual, se reformula su presencia.

Uno de los problemas que afecta el yacimiento descubierto en el territorio neuquino, es la dificultad para acceder al *mercado nacional* debido a los elevados costos de los fletes ferroviarios. En una carta que un funcionario de la empresa Astra dirige a Hermitte (17 de enero de 1921) haciendo referencia a este problema plantea

“...el petróleo de Plaza Huincul debe salir al mercado grande que es toda la república y dadas sus calidades es bien posible que dentro de breve llegaría a ser un elemento de exportación...”

Y respecto de la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta con el gobierno nacional para solucionar el problema de los costos prohibitivos de la tarifa ferroviaria, sugiere al Director de Minas que encare ante las autoridades del Ferrocarril del Sud, no sólo la política de precios sino también la posibilidad de aportar infraestructura (desvíos y estaciones de carga y descarga, vagones tanques, almacenajes, etc.) para llevar a cabo esta empresa “... a mi juicio, Ud señor Hermitte por la posición oficial que ocupa y por el buen nombre que Ud tiene en el mundo industrial de esta república, es la persona más adecuada para iniciar y llevar a buen término estas negociaciones con el F.D.S.” y para el caso que estas negociaciones fracasaran, “...se deberá proceder inmediatamente al estudio de un pipe-line hasta donde el río Negro sea navegable y a la creación de una flotilla de chatas tanque para el transporte por ese mismo río”. Y agrega estas sugerentes líneas “...las compañías particulares aportarán gustosamente la parte de los gastos que le corresponde en ese estudio y si Ud lo cree conveniente, se puede buscar también un modo para financiar la construcción del transporte que resulte del



*estudio, sin que éstas resultasen demasiado gravosas para los medios que Ud tiene disponibles para Plaza Huincul. Creo también en esto el gobierno y los particulares podrán juntar sus esfuerzos, porque los intereses hasta allí son completamente los mismos*<sup>85</sup>.

El problema de los fletes se vincula a la cuestión de la confrontación entre intereses británicos y norteamericanos. Tengamos presente que la compañía Astra cuyo capital, de origen nacional y alemán fundamentalmente, cuenta entre sus accionistas a la WICO ( Standard Oil ), la Compañía Argentina de Perforaciones, Bunge y Born, Compañía Sudatlántica, Dodero Hermanos y otros grupos vinculados a la navegación. Al respecto, son sugerentes los informes del inspector de la línea del Ferrocarril del Sud, Bahía Blanca-Zapala, Arturo H. Coleman, con inquietudes no sólo respecto de zonas factibles de poseer el recurso sino también transmitiendo información a las autoridades de la empresa ferroviaria sobre el accionar de las compañías privadas y sobre la transferencia de capitales de unas a otras <sup>86</sup>. Tal es el caso de la Compañía de Petróleo Challacó Ltda Neuquén adquirida por la Carter Oil Company, filial de la Standard Oil. En realidad y, tal como se observa en el gráfico respectivo (Ver gráfico 1. Anexo), la Standard Oil y sus subsidiarias dentro de las privadas, hegemonizan el control de la explotación alrededor del octógono fiscal.

La explotación del petróleo en Plaza Huincul se limita al accionar fiscal, ya que la acción privada comienza a producir en la década de 1920. En la labor de otras empresas existe una

---

<sup>85</sup> ARCHIVO GENERAL DE LA NACION. Archivo *Hermitte*. (En adelante A.G.N.; A.H.). Bs.As., legajo 33, folios 12 a 15.

<sup>86</sup> Memorandum de A.H. Coleman a las autoridades del Ferrocarril del Sud ( 12 de octubre de 1921). Copia del documento original, gentileza del ing. Armando París. Cutral Co, Neuquén.

diversidad de origen y capitales, aunque predominan las norteamericanas y británicas, también hay compañías chilenas. Para el tratamiento del combustible se instala en 1919 una pequeña destilería destinada al refinamiento del mismo para uso local produciendo varios derivados, entre ellos, nafta, kerosene, gas oil, fuel oil.

La adquisición del recurso en zonas relativamente cercanas, interesa a la municipalidad de Bahía Blanca, quien auspicia la compra de 50 ton. de petróleo crudo para la compañía de gas de esa ciudad. Frente al pedido, la Administración Plaza Huincul, en condiciones de abastecer el producto pide la provisión de envases debido a que únicamente tenía carritos - tanques para el traslado. La comercialización de combustible está condicionada no sólo por el alto valor de los fletes, sino también por la falta de tanques para su transporte.

Asimismo, la explotación fiscal atrae a trabajadores de distintas partes del país y del extranjero, especialmente chilenos y, a pesar de la escasez de maquinarias y precariedad de las instalaciones, los salarios que paga la repartición estatal son razonables<sup>87</sup>. En la medida que pasan los años, es de destacar un marcado descenso de trabajadores de origen europeo, así como los de nacionalidad chilena. La mayor presencia - cuanto más

---

<sup>87</sup> Sobre el tema de los jornales “Es característico del período que estamos analizando la disparidad en las remuneraciones del personal acorde a su calificación y a una serie de bonificaciones otorgadas por distintos conceptos. Es importante señalar que además de las asignaciones dinerarias existe un salario indirecto, provisto en conceptos tales como vivienda, prestaciones sanitarias, traslado para el trabajador y su familia, etc. Estas retribuciones conforman un campo de relacionamiento social próximo a las experiencias de carácter bismarkiano”. Sobre este tema, ver Enrique Masés et al: *El mundo del trabajo: Neuquén, 1884-1930*. GEHISO - Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999 y Enrique Masés y Gabriel Rafart: “Entre Bismarck y Beveridge. Los inicios de políticas de bienestar en la Argentina: El caso de YPF, 1922-1946”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1997, 149.

avanzamos hacia el momento de la provincialización -, es de trabajadores provenientes de otras provincias, en particular, de la provincia de Buenos Aires, del litoral, de Mendoza y de la región noroeste del país.

La producción lograda por la Explotación de Petróleo de Plaza Huincul en estos primeros años, organización y trabajo que conjuntamente con la de Comodoro Rivadavia, merece las objeciones por parte de Enrique Mosconi; quien a partir de 1922 está a cargo de la recientemente creada empresa YPF (1922)<sup>88</sup>, repartición estatal que cumple con el objetivo de poner en marcha la producción del yacimiento. En una carta dirigida al Ministro de Agricultura Alfredo Demarchi (5 de noviembre de 1925) en ocasión de tomar conocimiento de la importante producción del pozo 26 de Plaza Huincul, Hermitte recuerda los inconvenientes que traen aparejados los trabajos de perforación en esta zona debido a las peculiares características del suelo; trabajos cuya prosecución determina críticas de varios funcionarios que aconsejan suspender las tareas.

Al respecto dice Hermitte

“... no fui mayormente conmovido por los informes oficiales reputando injustificadas las instalaciones y negando hasta la existencia de estudios geológicos en un yacimiento que justamente, caso poco común en el mundo, había sido descubierto al tratar de comprobar prácticamente los resultados de las investigaciones científicas”<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Informe del Coronel Enrique Mosconi al Ministro de Agricultura (23 de febrero de 1923). En Enrique Mosconi: *El petróleo Argentino, 1922-1930*. Círculo Militar, Bs. As., 1983, p. 57.

<sup>89</sup>A.G.N.; A.H., legajo 31, folio 24. Carta de Hermitte al ing. Alfredo Demarchi, 5 de noviembre de 1925.

Así como la Dirección de Minas, Geología e Hidrología con Hermitte al frente de la repartición, lleva a cabo pese a las limitaciones apuntadas, una labor relevante en la exploración y explotación de petróleo (Comodoro Rivadavia y Plaza Huincul), es YPF, empresa pública creada por decreto de junio de 1922, la que comienza una nueva etapa en la organización de la industria petrolera. Es uno de los últimos actos administrativos del primer gobierno radical del presidente Yrigoyen como expresión del poder político por un lado y Enrique Mosconi por otro; éste último, hombre de las Fuerzas Armadas cuyo labor se vincula a la cuestión estratégica y de seguridad. En lo que respecta a Alvear, los lineamientos de su política se orientan a fortalecer el accionar del estado en esta actividad, a través del decreto de 1924, que establece una amplia zona de reserva en todo el país. Pero también merece subrayarse el apoyo irrestricto que brinda a Mosconi.

Respecto de Mosconi, su preocupación por la cuestión petrolífera se vincula a los asuntos estratégicos; él mismo recuerda en una de sus obras que siendo Director de Servicios de Aeronáutica del Ejército, un problema de abastecimiento de combustible por parte de la WICO que se niega a realizar el aprovisionamiento sin que mediara el pago previo, lo motiva para abocarse a este problema en el país, razón por la cual accede al cargo de director de la nueva repartición en octubre en 1922.

Pero no es solamente una cuestión estratégica lo que da lugar a esta nueva modalidad de intervención estatal, es también el mismo proceso de desenvolvimiento del capitalismo el que crea las condiciones para la formación y expansión de la empresa estatal. En este contexto, se inscribe el pensamiento de Mosconi

que apunta a enlazar los intereses del estado (YPF) con los de la burguesía.

Bajo la dirección de Mosconi, YPF tiene un funcionamiento más orgánico respecto de las reparticiones que hasta entonces se encargan de la explotación de los yacimientos fiscales, como consecuencia del control que la empresa ejerce en todas las etapas de la industria (exploración, explotación, refinamiento, transporte y comercialización); particularmente a partir del decreto que aprueba el “Reglamento Orgánico de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales” (12 de abril de 1923), confiriendo a esta repartición una amplia autonomía. Esta organización y, sumado a ello, las innovaciones tecnológicas introducidas en las etapas de exploración y explotación, permiten aumentar el número de pozos perforados que de nueve (5.700 m3 en 1922) pasan a treinta (89.359 m3); aunque debe limitarse la extracción a las posibilidades de almacenaje, transporte, refinamiento y venta.

Si bien la evolución de la producción de Plaza Huincul, no es relevante en comparación con la de Comodoro Rivadavia (Ver gráfico 2 y 3. Anexo), el aumento verificado tiene una importancia significativa en la zona de localización del yacimiento<sup>90</sup>. La pequeña destilería que funciona desde 1919 se amplía en 1930, instalándose una planta de gas con el fin de industrializar, como en Comodoro Rivadavia, el gas de los pozos petrolíferos. Aunque la mayor elaboración del crudo se hace en la destilería de La Plata (inaugurada en 1926) con el producto proveniente

---

<sup>90</sup> Para el mismo período (1922-1930) la producción del yacimiento de Plaza Huincul representa aproximadamente el 5% de la de Comodoro Rivadavia. Tengamos presente que YPF, comienza a producir petróleo en Salta en 1926 y en Mendoza inicia su actividad después de 1930.

fundamentalmente de Comodoro merced a la posibilidad de transporte marítimo. En el caso de Plaza Huincul, en tanto, si comparamos la cantidad de petróleo producido y elaborado, la casi totalidad se industrializa en la zona de localización del yacimiento con una capacidad diaria de 40 m<sup>3</sup> y un almacenamiento de más de ocho millones de litros.

Hacia 1924 el combustible producido (nafta, kerosene, fuel oil y gas oil) abastece a través de una agencia de ventas a cargo de Amaranto Suárez, a una extensa zona de la Confluencia que se extiende entre Neuquén capital y el yacimiento por un lado y Neuquén y Contralmirante Cordero (Río Negro) por otro. Asimismo, toda la línea del Ferrocarril del Sud entre Neuquén y Bahía Blanca es atendida directamente por YPF; consumiendo también las “usinas” del sur de la provincia de Bs.As. el producto de Plaza Huincul por su calidad superior. Después de 1929 la cantidad de petróleo tratado en esta localidad disminuye pues sólo se elabora el necesario para los requerimientos locales, enviándose el excedente a la destilería de La Plata.

El origen de Plaza Huincul - que con Neuquén capital y Cutral Co, constituye una de las poblaciones más importantes del departamento Confluencia y del territorio en general -, se vincula a la transferencia de tierras que YPF hace a la comuna a tal efecto. Aunque para 1924 cuenta con 600 habitantes, este número es significativo si lo comparamos con la cantidad de habitantes de la capital del territorio que asciende a 2.452 según el censo territorial de 1920. *“[...] con la intensificación de los trabajos mineros en este último punto (Plaza Huincul) y proximidades de Challacó - se lee en la Guía Edelman de 1924 - la población del Departamento Confluencia ha experimentado durante*

*los últimos años un considerable aumento, como lo demuestran las cifras estadísticas...»<sup>91</sup>.*

El pueblo queda dividido en dos partes, característica que conserva hasta la privatización de YPF; la parte norte con la administración petrolífera, casas para empleados y obreros, registro civil, cooperativa, talleres, etc; y la parte sur, en la que se asientan varios negocios instalados con el permiso de la administración: hospital, oficinas públicas, etc. El gobierno nacional construye edificios para escuelas, correo, telégrafo y comisaría; instalaciones que cuentan con agua corriente, calefacción a gas y luz eléctrica.

Cutral Co surge sobre una de las líneas del octógono fiscal en dirección S.O. como consecuencia del éxodo de obreros jornaleros que trabajan para YPF y las compañías privadas y que se instalan en el lugar conocido como “Laguna Colorada” (dentro del octógono). La presencia de esta población marginal que vive en condiciones de extrema precariedad facilita la aparición de hechos delictivos y de enfermedades (tifus), constituyendo una seria amenaza para los empleados y funcionarios de la empresa estatal. Por ello, a iniciativa del doctor Zanni, director del Hospital de Plaza Huincul, se procede a la fundación de “Pueblo Nuevo” sobre la base de un caserío conocido con el nombre de “Barrio Peligroso”.

#### Recuerda Zanni

“Venían a pedir lotes de todas partes, los de Laguna Colorada y El Zanjón. Los que se habían ubicado en una hondonada detrás de Plaza

---

<sup>91</sup> José Edelman: *Guía Comercial de Neuquén*. Talleres Gráficos Neuman, Neuquén, 1924, p.226.

Huincul, algunos de los cuales vivían en cuevas; los que tenían ranchos en terrenos de propiedad del ferrocarril, cerca de la estación y también los que estaban aledaños a un tambo o junto a compañías petroleras particulares”<sup>92</sup>.

Ahora bien, en el orden nacional, la política a partir del golpe de 1930 ofrece ciertos contrastes respecto de la década anterior. Por una parte, el general Uriburu depone a Yrigoyen gobernando dictatorialmente hasta febrero de 1932; sus sucesores, los ‘neoconservadores’ desde Justo a Ortiz mantienen el poder, apelando en algunos casos, a los mismos mecanismos electorales de los gobiernos anteriores a 1916. Se inicia una nueva etapa en la política del petróleo, ya que se desdibuja la idea de la nacionalización y desaparece la del monopolio estatal del recurso. Tanto Uriburu como sus colaboradores son decididos adversarios del monopolio y partidarios de permitir la actividad de las empresas privadas, a las cuales están ligados - varios de ellos - por intereses económicos. Precisamente, por los vínculos existentes entre el presidente y los sectores dominantes salteños, interesados en la permanencia y consolidación del trusts norteamericano en Salta, se espera una política de reducción significativa de la actividad de YPF.

Uriburu amplía la reserva fiscal establecida por Alvear en 1924<sup>93</sup> a todo el Territorio de Tierra del Fuego, le otorga a la empresa estatal la representación del P.E. para realizar exploraciones y explotaciones petrolíferas en todo el país y para

---

<sup>92</sup> Alesio Miguel Saade: *Cutral Co, tiempos de vientos, arena y sed. Mis recuerdos (1933-1958)*. Bahía Blanca, 1986, p .77.

<sup>93</sup> En 1924 el presidente Alvear basándose en la Ley de Tierras de 1903, dicta dos decretos fundamentales para la actividad petrolera. Por el primero, crea una vasta reserva petrolera estatal de 33 millones de has en los territorios nacionales (27.6 millones de has en Neuquén; 4.8 millones en Chubut y 430.000 has en Tierra del Fuego). En el segundo decreto, ordena a YPF realizar un cuidadoso examen de cada pedido de concesión en el espacio de la reserva.



ejecutar los actos judiciales o extrajudiciales necesarios para el cumplimiento de su finalidad. Una de las medidas más importantes tomadas por el gobierno provisional es la creación de un fondo de vialidad. En este sentido, el 2 de febrero de 1931 el Ministerio de Agricultura firma un convenio con las 19 empresas importadoras y productoras de nafta, por el que se establece un sobreprecio de m\$n 0,02 por cada litro de nafta destinado a la reparación y construcción de caminos. Poco tiempo después, el 19 de enero de 1932, se crea un nuevo impuesto interno de m\$n 0,03 por litro de nafta entregado a la venta. Con este Fondo Nacional de Vialidad inicia una política que, continuada por Justo, apunta a la construcción de caminos. Si bien no es objetivo del gobierno generar competencia a los ferrocarriles, surge de hecho y es la situación descripta, la cuestión más importante que lleva al capital británico a obtener la creación de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes destinadas a obtener el monopolio del transporte (enero de 1937)<sup>94</sup>.

Uno de los primeros actos del gobierno de Uriburu es reemplazar a Mosconi, aunque ello no implica un debilitamiento de la empresa. Por un lado, porque el ex director de la compañía estatal logra que la misma sea una organización arraigada, lo que significa tener presencia y poder dentro del estado. Por otro, son designados al frente de la petrolera, Fliess y Allaría. Ambos militares están vinculados a Mosconi y al yrigoyenismo; particularmente el último, quien tiene un papel destacado enfrentando a la Standard Oil en el conflicto con Salta<sup>95</sup> y es

---

<sup>94</sup> Arturo Frondizi: *Petróleo y Política*. Raigal, Bs.As., 1954.

<sup>95</sup> Cabe señalar que el interventor de Salta negocia convenios con la Standard Oil que provocan una fuerte reacción en la opinión pública en general y en YPF en particular, obligando a Uriburu a anular los mismos. De todos modos, este problema no termina aquí, ya que el trust norteamericano apela - con relativo éxito - a la Corte Suprema de Justicia quien se expide en 1932. En Fernando García Molina y Carlos Mayo: *El general Uriburu y el petróleo*. CEAL, BPA.,

miembro de la Alianza Continental. Estas designaciones son, de alguna forma, una transacción con YPF; el presidente demuestra que no puede (o no quiere) 'sacrificar' a la empresa.

Vacilante en los primeros dos años, la acción de la burguesía argentina se vuelve más consistente a partir de la asunción del general Agustín P. Justo, caracterizándose por una activa intervención estatal para salvar el sistema económico. La redefinición de las relaciones con Gran Bretaña, situación claramente propiciada por el régimen político, no implica cambios sustanciales en política petrolera. Antes bien, intenta promover a YPF a expensas de la S.Oil tranquilizando - de este modo - los intereses británicos en la industria. Tampoco se rompe totalmente con el capital norteamericano puesto que, Justo necesita consolidar su base electoral, la Concordancia; alianza de fuerzas políticas estructuradas por Patrón Costas, una de las figuras más importantes de Salta y también del orden nacional en esta década<sup>96</sup>. Tengamos en cuenta que la intervención estatal en las provincias se hace orillando la legislación vigente. Después del intento de nacionalización y monopolio del petróleo planteado por el radicalismo, no existe una normativa que impida a las compañías privadas operar libremente en las provincias sin obligación de abonar la contribución al estado nacional y sólo entre el 10 al 12% de regalías a los espacios subnacionales.

No obstante, durante la gestión de Justo se concreta, por una parte, la legislación nacional del petróleo (ley 12.161) de 1935 conocida como Ley Nacional del Petróleo, que mantiene el

---

Bs.As., 1985, 96.

<sup>96</sup> Sobre este tema, Orietta Favaro y Marta Morinelli: "La cuestión regional en la política argentina. Conflictos y alianzas, 1880-1930". En: Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José César Villarruel (Edit): *Argentina en la paz de dos guerras (1914-1945)*. Biblos, Bs.As., 1993.

régimen de propiedad nacional y provincial de los yacimientos en todo el país. Se descarta el tema de la nacionalización, más aún, el del monopolio, sí hay consenso en el establecimiento de sociedades mixtas. El problema de las reservas se contempla estableciendo dos zonas permanentes: en Chubut y en Neuquén que se extiende a 10 años. La nueva legislación establece que la compañía que explota el hidrocarburo debe pagar al estado nacional o provincial, según donde se encuentra el recurso, una regalía del 12% del producto bruto obtenido de la explotación. En definitiva, la instancia central queda en la misma situación que los particulares y la constitución de la empresa mixta<sup>97</sup> no termina de conformar al capital privado quien refiere la apertura de las reservas ya que el régimen mixto plantea el riesgo de ser vetado por el gobierno. Asimismo, se dicta la Ley Orgánica de YPF (ley 11.668) en 1932, que reconoce a la empresa fiscal como el órgano del estado nacional para la realización de su política petrolera. Se le concede la facultad de estudiar, explorar, explotar los yacimientos de hidrocarburos que la nación tenga o adquiera, como así también se le faculta para la industrialización, transporte y comercio de los productos derivados.

Ni Uriburu ni Justo evitan impulsar las tareas que en exploración y explotación viene desarrollando YPF, en el marco de otro contexto externo signado por el rol de los EE.UU y la redefinición de la política británica respecto de sus colonias. Más aún, como afirma Carl Soberg - refiriéndose a la oposición de

---

<sup>97</sup> En 1937 la Standard Oil decide vender al gobierno todos sus “intereses en la Argentina: propiedades mineras, destilerías, instalaciones de almacenaje y distribución, elementos de transporte, etc y abstenerse durante 15 años de toda actividad en el país que tenga relación con el negocio del petróleo”. En: *Boletín de Informaciones Petroleras (BIP)*. Publicación de YPF. Bs.As., 1937, 154. En realidad, el convenio por el cual el estado nacional adquiere todas las instalaciones a la S.Oil por 150 millones de pesos, luego de lo cual se forma una empresa mixta con la Shell, no se concreta - entre otras cosas - por la falta de tratamiento sobre el tema en el Congreso.

Justo al monopolio petrolero estatal - trata de asegurar sin embargo "...el futuro de YPF en un momento en que la competencia extranjera amenazaba destruir a la empresa estatal"<sup>98</sup>. En efecto, el proceso de expansión de la empresa estatal incide, por un lado, en el mantenimiento de importante extensiones de reservas nacionales (territorios nacionales) y reservas en el marco de convenios entre provincias-empresa, como además, las reservaciones provinciales directas<sup>99</sup> (Ver mapa 3. Anexo).

Se llevan a cabo una serie de estudios geológicos, geofísicos y trabajos topográficos a través de los cuales se ubican nuevos yacimientos en todo el país. Los estudios apuntan a buscar nuevas áreas, intensificar la explotación en las ya conocidas, agregándose a partir de 1941 una tarea más a la empresa: la búsqueda de carbón. Los yacimientos fiscales, son para esta época, los que están proporcionando el mayor porcentaje de petróleo nacional, en particular Comodoro Rivadavia (82,63%) y Plaza Huincul (5,78%) a partir del descubrimiento de Challacó. Tanto en Mendoza (1,18%) como en Salta (10,41%) se observa cierta disminución en la producción, en parte porque el rendimiento de los pozos terminados no logra cubrir la declinación de los más viejos<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Carl Solberg: *Petróleo y nacionalismo en Argentina*. Hyspamérica, Bs.As., 1986, p.238.

<sup>99</sup> Las reservas comprenden una superficie de 10 territorios nacionales, totalizando una superficie de 1.209.927 km<sup>2</sup>, que comparados con la superficie del país, representan el 43,24% del mismo. En: *BIP*, Bs.As., 1939,175.

<sup>100</sup> *BIP*. Bs. As., 1939, 182. Recordemos que en Salta actúa directamente la Standard Oil, mientras que en Neuquén, lo hace una subsidiaria, La República. El capital británico acciona en Comodoro Rivadavia a través de la compañía Diadema y en Mendoza, recién se convienen acuerdos con YPF en la década de 1930.

Las compañías privadas, representadas por los trusts Standard Oil (EE.UU) instalado a través de sus subsidiarias en Salta y en Neuquén y el grupo Shell (Royal Ducht, GB), que opera en Comodoro y Mendoza mantienen una producción declinante, por razones vinculadas a la legislación recientemente sancionada. En la compañía estatal disminuyen las actividades de investigación geológica, hay menos recursos financieros y los gobiernos no encaran con rapidez y decisión la necesidad de ejecutar una política vinculada al recurso frente a la crisis energética; con la expectativa - además - que se pueda seguir importando como en tiempos normales y que las empresas privadas al intensificar la explotación, completen las necesidades del país. Ni una cuestión ni otra se logran con el agravante de las restricciones en materia de importación de equipos de perforación.

En este sentido, el éxito del descubrimiento de petróleo en el territorio neuquino no radica precisamente en el poder productivo de la napa hallada, sino en la importancia del hecho en sí, ya que observando desde el punto de vista geológico, los yacimientos resultan de incalculable valor. Entre 1927 y 1935 no se descubren nuevas estructuras, hasta que en marzo de este último año se ubica el yacimiento “Bajo los Baguales”, en 1938 “Avanzada Norte” y “Minas Chita”; por último, “Senillosa” en 1940 y “Loma Negra” al año siguiente. Sin embargo, la baja producción petrolífera de los yacimientos pone en peligro la existencia de la Administración Plaza Huincul, en el marco de la crisis energética en el país, debido a la escasez de combustibles líquidos derivados del petróleo y de carbón mineral, por falta, - entre otras cosas - de bodegas durante la segunda guerra mundial. Ello motiva el

almacenamiento de granos y su utilización como combustible en hogares con uso de calderas.

Cuando ya se piensa en levantar la Administración, la empresa estatal encuentra petróleo en Challacó (diciembre de 1941) - lugar cercano a Plaza Huincul -, con lo que no sólo puede continuar con la producción, sino que también se intensifica la exploración, con los efectos positivos que no se hacen esperar. Ello redunda en beneficio no sólo de YPF sino también en los pueblos de Plaza Huincul y Cutral Co, que dependen de los servicios que demanda la explotación de petróleo, favorecidos más aún por el movimiento que genera la inauguración del ‘cargadero’ ferroviario de Challacó, permitiendo la evacuación de la producción de los yacimientos de Challacó, El Sauce, Cerro Bandera y Aguada Baguales, yacimientos descubiertos a comienzos de los años 1950 (Ver gráfico 4. Anexo).

En efecto, la cuenca neuquina ofrece nuevos yacimientos. En abril de 1952 se localiza el importante yacimiento de “Cerro Bandera”, situado a 30 km al oeste de Plaza Huincul. Este depósito alcanza hacia 1954, en recuperación primaria<sup>101</sup>, una producción de 1.500 m<sup>3</sup>/día, disminuyendo posteriormente. Cuatro años después, la empresa realiza el hallazgo de “El Sauce”, anticlinal ubicado a 85 km al SE de Huincul y luego se sitúa la reserva gasífera de “Sierra Barrosa”, a 75 km NO de la ciudad de Neuquén<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Se denomina ‘recuperación primaria’ a la extracción de petróleo desde la roca reservorio (donde está alojado en profundidad el yacimiento) hasta la superficie, utilizando la energía natural obtenible de dicho reservorio. Así puede recuperarse, por ejemplo, el 20% del total contenido en el volumen in situ.

<sup>102</sup> Y.P.F. *Administración Plaza Huincul*. Publicación de la empresa en el cincuentenario del descubrimiento del petróleo en Plaza Huincul. Neuquén, 1968.

La industrialización del petróleo en la destilería en Plaza Huincul, se amplía lentamente en los años 1930; simultáneamente a la explotación, se instala una serie de equipos sobrantes de la destilería de Campana, con lo que se concreta una nueva unidad de destilación primaria. Comienza de esta forma, una nueva etapa en el desenvolvimiento de la destilería en Neuquén, que hacia 1940 alcanza a procesar más de 38.000 m<sup>3</sup> de petróleo. Diez años después se instala una unidad de craqueo térmico proveniente de la destilería de Godoy Cruz (Mendoza) que deja de ser utilizada debido a la habilitación de otra en Luján de Cuyo. Con la incorporación de hornos, torres de destilación y otros equipos e instrumentos, mejora sustancialmente no sólo la capacidad de destilación sino también el rendimiento y la calidad de los subproductos más valiosos, particularmente la nafta normal para automotores (la *super* aparece en el mercado en 1958), acorde con las necesidades del mercado consumidor local y de la región del litoral<sup>103</sup>. En lo que hace a la industrialización, transporte y almacenaje del producto, el gran paso se presenta - como se dice más arriba - con la instalación de la destilería de La Plata. A partir de la década de 1930, se introducen mejoras vinculadas, entre otras cosas, al tratamiento del gas y supergas (gas licuado) necesarios como consecuencia del incremento de la elaboración del crudo de la zona de Challacó (Neuquén) que contiene alto porcentaje de azufre. Es decir, no sólo se aumenta su capacidad de elaboración sino también el tipo de derivados obtenidos<sup>104</sup>. Se construyen nuevas destilerías: San Lorenzo (Santa Fe, 1938), Godoy Cruz (1937) y Luján de Cuyo (1941),

---

<sup>103</sup> Y.P.F. "Destilería Plaza Huincul". Publicación de la empresa. Bs.As., 1976.

<sup>104</sup> B.I.P. Bs.As., 1944, 242. Cabe aclarar que en 1926, año de la instalación de la destilería de La Plata, se elaboran cuatro productos y en 1940 se pasa a 170 derivados.

estas dos últimas en Mendoza. A todo ello, se debe sumar la adquisición por parte de YPF en 1938 de las instalaciones de I.T.A.C.A., el establecimiento de Campana que pertenece la Anglo Persian, ampliando aún más, su esfera de actividad.

Tengamos en cuenta que la empresa fiscal debe elaborar tres tipos de crudos, lo que implica los correspondientes equipos de destilación, instalados en cada área estatal para la obtención de los diversos productos<sup>105</sup>. Las destilerías de propiedad nacional tienen una capacidad operativa importante, correspondiéndole a fines de la década de 1940, el 50,4% frente al 43,3% de las destilerías del grupo Standard Oil-Royal Dutch.

Analizando las publicaciones oficiales, pueden verse los efectos de la política petrolera estatal también en el tema del transporte. El hidrocarburo se transporta desde Comodoro Rivadavia mediante la flota de YPF<sup>106</sup>, desde Plaza Huincul en ferrocarril hasta Bahía Blanca siguiendo en barco hasta la destilería de La Plata. Mientras que el petróleo de Salta se transporta en ferrocarril hasta Formosa, para seguir en buque-tanque hasta San Lorenzo. Como se sabe, el oleoducto es la forma adecuada y rentable para el transporte del recurso; no obstante en esta época, su existencia es muy escasa y, en realidad, no guarda relación con la importancia adquirida por la

---

<sup>105</sup>La composición química de los petróleos argentinos es muy variada y pueden ser de base parafínica, de base asfáltica o de base mixta. Por ejemplo, el petróleo de Comodoro Rivadavia es rico en nafta y petróleos livianos, el de Plaza Huincul tiene mayor porcentaje de nafta además de kerosene y gas oil. Mientras que el recurso en Salta posee mayor porcentaje de nafta y kerosene que el de Comodoro pero menor porcentaje de aceites viscosos y asfalto que el de Plaza Huincul. Por último, el petróleo de Mendoza difiere del producido por los anteriores tres yacimientos, ya que es el que contiene elevado porcentaje de parafina. En: Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ministerio de Agricultura de la Nación. *La industria del petróleo*. Bs.As., 1942.

<sup>106</sup>Consta de 14 embarcaciones con una capacidad de transporte de 85.700 ton. En: *BIP*. Bs.As., 1941,197.



explotación petrolífera. Sólo se construyen pequeños tramos - a pesar de existir varios proyectados - que llevan el petróleo desde los yacimientos hasta los puertos o estaciones ferroviarias de embarque.

El transporte de crudo o derivados en vehículos automotores en esta década es significativo, como lo sugiere el elevado parque automotor del país y la nafta consumida. Sin embargo, en el marco del conflicto mundial, se reduce la importancia de los automotores, repuestos y particularmente neumáticos. La capacidad de almacenaje en tierra tiene que ver con la infraestructura, ofrece un importante aumento, no obstante lo cual, no se relaciona lo producido con las necesidades del país, si se apela a envases y la escasez de tambores, obligan a extremar las medidas tendientes a obtener el máximo aprovechamiento de los existentes sin perjuicio del empleo de cascos de madera para el envasado de lubricantes y asfaltos. Hacia 1943, la repartición fiscal cuenta con 23 plantas de almacenamiento en sus zonas de influencia ( Ver gráfico 5. Anexo)

La acción de YPF en el mercado se vincula al tema de la venta de combustible. La empresa actúa como reguladora al imponer, por un lado, el precio de la nafta y por otro, cuando es conveniente a los intereses del consumidor lo unifica. Así, se impone el precio de \$ 0,20 (1930), elevándose a \$0,25 en la ciudad de Buenos Aires y Territorios Nacionales y \$0,27 en las provincias debido a la creación de impuestos nacionales y provinciales. En 1933 lo unifica para todo el país, haciéndose cargo de los impuestos provinciales en \$ 0,23 por litro. A su vez, el tema del combustible se relaciona directamente al problema de los caminos y a la introducción del automóvil en función de la

fuerte demanda presentada por el propio aumento poblacional. Recordemos la creación del Fondo Nacional de Vialidad y el sobreprecio de la nafta destinado a la construcción y reparación de caminos; en ese sentido, es significativo el aumento de trayectos pavimentados o de tránsito permanente. Entre 1932-39 el consumo nacional de nafta aumenta el 50,13%, en el mismo período la producción fiscal, a su vez, aumenta el 95,43%<sup>107</sup>. Mientras el total de vehículos en uso (incluye automóviles y camiones) que en 1920 es de 48.007 unidades, asciende a 408.194 en 1940<sup>108</sup>.

Lo expuesto no implica que el combustible nacional logre cubrir las necesidades del país. Se debe apelar la importación de crudo (refinado en el país) o introducir combustible. De todas formas, si comparamos dos momentos claves en el desarrollo de la economía: 1914 y 1939 (los dos conflictos mundiales), se puede observar que la relación combustibles nacionales e importados no es tan desfavorable, producto de la expansión de la industria petrolera estatal, aunque no logra aún, el abastecimiento del país y se observa entre guerras una fuerte disminución de la concurrencia de otros combustibles, como el carbón y la leña<sup>109</sup>.

En síntesis, la expansión de YPF es significativa en los años 1930. Ello más bien resulta producto del esfuerzo de sus integrantes que de claras políticas de parte de los gobiernos en el período de referencia.

Las compañías privadas que en la mayoría de los casos se ubican alrededor de la empresa estatal, realizan algunas

---

<sup>107</sup> B.I.P. Bs.As., 1940, 187.

<sup>108</sup> B.I.P. Bs.As., 1940, 149.

<sup>109</sup> B.I.P. Bs.As., 1940, 186.

construcciones precarias en sus respectivos campamentos. A pesar de la diversidad de origen, las empresas más importantes son subsidiarias de la Standard Oil (EE.UU) desarrollando simultáneamente, su accionar en el territorio de Neuquén y en la provincia de Salta. Desde 1923 se vienen instalando algunas compañías extranjeras en la zona cercana al octógono fiscal, la Standard Oil Company S.A. y La República, Compañía Argentina de Petróleo S.A. - entre las más importantes - que aportan hacia fines de la década de 1940, el 8% de la producción nacional de petróleo<sup>110</sup>.

La explotación del recurso a escala comercial crea, entre otros, el problema del transporte. En general en nuestro país, se realiza sólo por medio de las estaciones ferroviarias de embarque o a través de pequeños oleoductos que llevan el petróleo desde los yacimientos hasta los puertos, desde donde se concreta el traslado hasta las destilerías en vagones de buques tanques de limitada capacidad. En 1946, YPF cuenta con 25 buques que representan 135 mil toneladas; sin embargo, los yacimientos distantes de los puertos, como el caso de Plaza Huincul, dependen del transporte ferroviario - ya analizamos en otra parte la relación entre petróleo y fletes - ó de la construcción de oleoductos. Se proyecta el de Plaza Huincul a Bahía Blanca con una longitud de 660 km, mientras tanto, el petróleo se lleva hasta esa última ciudad en los vagones del ferrocarril y desde allí, por vía marítima a la destilería de La Plata.

En la década del cuarenta, la compleja articulación de sectores y fracciones que se reúne en torno al estado, se expresa a partir de 1945 en un régimen político: el peronismo. Este

---

<sup>110</sup> Bruno Defelippe: *La política energética argentina*. Raigal. Bs.As., 1953.

representa un intento de superar a través de políticas públicas las limitaciones y condicionamientos que se imponen en el ISI. En efecto, la expansión del mercado consumidor a partir de la redistribución de ingresos, lleva a la mayor demanda de bienes de consumo durables, situación que obliga a orientar el esfuerzo económico en continuar con aquella línea de industrialización. La intervención estatal, direcciona el proceso económico, no obstante, se produce la colusión entre política distributiva y acumulación de capital. A los mecanismos con que cuenta el gobierno, se debe anexar el estado “empresario” que implica la participación directa en la economía, aunque dicho accionar no apunta a competir con la actividad privada, sino a suplir la acción de la burguesía, siempre reticente a la “inversión productiva”.

Es imposible obviar las limitaciones estructurales que significan para nuestro país, el boicot económico de los EE.UU. Varios son los insumos no provistos a Argentina, pero fundamentalmente merecen destacarse los equipos de perforación y maquinarias para la explotación del petróleo, restricción que se mantiene desde los inicios del conflicto mundial hasta 1949. Esto se inscribe en el marco de las complicadas relaciones exteriores desarrolladas entre ambos países y señala un creciente abanico de cuestiones diferenciales, por ejemplo, respecto de cobertura de las necesidades energéticas de Brasil.

Argentina intensifica sus exportaciones a EE.UU, sin una contrapartida, fundamentalmente, en material crítico, vital para acelerar la industrialización. Las FF.AA. demandan modernizar sus equipos y los sectores nacionalistas intensifican sus críticas a la situación frente a los cambios operados en el estado. A su vez,

desde YPF, sus directivos, técnicos, empleados, etc, solicitan al presidente Perón el monopolio del recurso y la nacionalización de las compañías extranjeras referenciados en las medidas tomadas respecto de otras empresas y servicios públicos. En consecuencia, desde la perspectiva que privilegia la multiplicidad de factores internos y externos enunciados, es relativa la factibilidad en generar una definida política energética.

Parte de la demanda planteada por los nacionalistas se cubre con la sanción de la Constitución de 1949 que establece la propiedad inalienable de la nación sobre los recursos minerales, es decir que el gobierno central tiene jurisdicción sobre las concesiones petroleras. Recordemos que al iniciar el gobierno, las condiciones económicas no son - en general - desfavorables para el logro de los objetivos que plantea Perón. Sin embargo, en lo que hace al tema del combustible, la crisis de 1930 primero, la guerra después, impide el normal abastecimiento de bienes de capital; esto es, limita la modernización y la capitalización de las empresas y de los servicios. El problema energético - considerado desde los primeros momentos de la revolución de 1943 -, se intenta solucionar con algunas medidas como la creación de la Dirección Nacional de la Energía (D.N.E), para coordinar la producción, distribución y consumo de todo tipo de combustible en el país; en 1945 se coloca bajo el control varias entidades (denominadas autárquicas), incluyendo a YPF. En la práctica, esto reduce la autonomía de la empresa petrolera para concretar su propio desarrollo, situación que se intensifica a partir de los años cincuenta cuando la DNE pasa a conformar las Empresas Nacionales de Energía ( ENDE).

En este orden, surge la pregunta ¿por qué Perón desarrolla fuentes alternativas de energía, no capitaliza la empresa petrolera nacional en un proceso tendiente a mantener el ritmo de la *economía ávida de combustible* e inicia una lenta pero sostenida política, orientada a la incorporación del capital privado a la industria petrolera?

Pretender explicar este proceso que intenta asociar intereses contrapuestos, sugiere la necesidad de realizar un análisis en varios niveles y momentos. El primer momento, que coincide con la puesta en marcha del Plan Quinquenal y la creación del IAPI, Perón está interesado en activar el ingreso del capital extranjero y piensa en su incorporación en algunos sectores de la economía a través de la conformación de empresas mixtas; esto último incluye a los combustibles. Si bien el Plan no abunda en explicitaciones sobre los hidrocarburos, se coincide tanto al interior como fuera del gobierno, acerca de la carencia de combustible para abastecer el mercado interno a largo plazo. Esto aumenta en la medida que avanza la industrialización por sustitución de importaciones sin que logre modificar la estructura productiva argentina, denotando claramente sus limitaciones. Es decir que en la medida que avanza el proceso, crecen los requerimientos de insumos, bienes de capital e intermedios como el combustible para cubrir la demanda. Perón no descarta, simultáneamente a la puesta en marcha de la planificación de su gobierno, conversaciones con representantes de los EE.UU. (embajador Messersmith) y de la Standard Oil (Metzger) sobre un tema que le resulta preocupante: la dependencia argentina del combustible importado, que se corresponde con la expansión del transporte y de la industria. Las conversaciones se concretan en momentos (1946) que aún no se distiende la relación argentino-

norteamericana a la que se hace referencia más arriba, aunque el representante (que sucede a Braden) actúa firmemente en favor que las mismas mejoren y, la inversión norteamericana en el petróleo, puede ser - al mismo tiempo - objetivo y consecuencia para una solución<sup>111</sup>.

El presidente debe accionar en el frente externo y en el interno; en este último, las FF.AA., plantean su preocupación por el reequipamiento armamentista. Hay, simultáneamente dualidad y pasividad en los hombres del Ejército; mientras que en otro sector de las armas, en la Aeronáutica, el problema se muestra con mayor consistencia<sup>112</sup>.

En rigor, la pregunta es cómo reacciona el complejo bloque de poder y los nacionalistas que apoyan al gobierno, si éste decide quitar a la empresa pública de petróleo su rol central en el mercado del crudo?. Dice el representante estadounidense

“El [presidente Perón] advirtió que el Estado no tenía suficiente dinero, aún bajo las mejores circunstancias, para ayudar adecuadamente a YPF en un programa amplio. Había llegado a la conclusión de que era preciso dar toda clase de aliento a las compañías petrolíferas foráneas para que expandieran aquí sus programas” [...] “Después me preguntó si yo pensaba que las compañías norteamericanas estarían interesadas en

---

<sup>111</sup> Cabe señalar que Perón tiene una visión optimista del orden económico de posguerra y proyecta emplear las divisas, especialmente la libra, para equilibrar el déficit comercial con los EE.UU.

<sup>112</sup> La energía puesta por el entonces ministro de guerra, General Sosa Molina, al tratarse el tema de la expropiación de las concesiones a las empresas petroleras extranjeras, tiene más que ver con los intereses de la fuerza y las consecuencias de una eventual medida de esa índole provoca en la adquisición de armamento, que en su preocupación por el problema energético del país. En realidad, es importante señalar que las FF.AA. tienen interés en negociar con Gran Bretaña para la provisión de material militar. Cfr: Robert Potash: *El ejército y la política argentina, 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Sudamericana, Bs.As., 1983, pp. 114-117.

integrar una sociedad mixta, es decir, en actuar como asociadas con el gobierno argentino”<sup>113</sup>.

Tanto Perón como la Standard Oil coinciden en constituir una empresa mixta, el problema se plantea en el nivel de las concesiones de uno y de otro. El trust yanqui solicita exclusividad en la exploración del recurso al sur del paralelo 49° por 10 años y se compromete a suministrar como contrapartida, los bienes de capital para la explotación en concepto de un préstamo sin intereses. El gobierno nacional recibe el 12 % de las regalías de los espacios donde se encuentre petróleo y el 51% de las ganancias obtenidas, luego que la inversión se amortice. Acerca de la constitución de la sociedad, se debe integrar por miembros argentinos (incluyendo su presidente, designado por el gobierno) y norteamericanos.

Las conversaciones, a las que asiste no sólo el Director General de Energía, General Descalzo, sino también el presidente de YPF, General Albariños, parecen dirigidas a fructificar en un decoroso acuerdo. Sin embargo, no sólo se plantean objeciones de parte de la Standard Oil, sino en lo que atañe al gobierno nacional, es interesante observar como piensan los hombres del régimen político. Por un lado, Miguel Miranda a la sazón presidente del Consejo Económico, el Ministro de Relaciones Exteriores Bramuglia y el presidente del BCRA, acuerdan con el presidente. Por otro, el nacionalismo petrolero mosconita está presente no sólo en ypefianos como el ingeniero Julio Canessa, provisionalmente al frente de la empresa, sino en el propio aparato estatal. Así, el Secretario de Industria y Comercio, José

---

<sup>113</sup> Embajada B.A. Despacho 1996, 12 de noviembre de 1946. Citado por Roberto Potash: *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*. Op.cit, p. 105.



Barro; el Ministro de Hacienda, Cereijo y el Secretario de Aeronáutica de la Colina, muestran su apoyo en defensa de la autonomía de la petrolera y el desacuerdo con las gestiones de un sector del gobierno proclive a la incorporación de capital extranjero a la industria<sup>114</sup>. Más aún, se instala en la escena pública, un tema olvidado con el derrocamiento de Yrigoyen: el monopolio del recurso y la expropiación de las concesiones privadas.

Lo sucedido en la relación capital extranjero-YPF, muestra las diferencias ideológicas al interior de un gobierno, que aunque no revisten la intensidad para traducirse en lucha facciosa, son expresión de intereses contradictorios producto del heterogéneo acuerdo que le permite el triunfo a Perón en febrero de 1946. A un año de gobierno, la retórica nacionalista queda al desnudo: la política de nacionalizaciones no se asocia a la estatización de la economía. Dicho de otro modo, existe un presupuesto que plantea la agregación de intereses entre regímenes populares y estado; sin embargo, no siempre opera con consistencia en la realidad histórica: aquéllos pueden ser más nacionalistas que estatistas<sup>115</sup>. Naturalmente, la posibilidad real de incorporar el capital privado nacional a inversiones de escasa rentabilidad inmediata, redefinen el accionar estatal, por lo menos en lo que hace al período de estudio. Y ello se da a partir del convencimiento por parte de Perón, que ni el estado ni el mercado, contienen una racionalidad superior que le permita la integración social económica por sí solos.

---

<sup>114</sup> *Ibíd*, p. 109.

<sup>115</sup> Horacio Boneo: *Regímenes políticos y empresas públicas. Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal*. CEDES, Bs.As., 1980, p.13.

Las tratativas del gobierno destinadas a incorporar capital extranjero, norteamericano o británico y sus consecuencias, obligan a Perón - pragmático respecto del petróleo -, a posponer su accionar aunque manteniendo públicamente la construcción discursiva nacionalista, hasta que en nuevas condiciones internas y externas, concreta la alianza con el trust estadounidense (1955). El gobierno tiene conciencia de la necesidad de contar con combustible para mantener activo el mercado interno y su proyecto político; sabe de las restricciones de equipos de perforación, refinación y repuestos en general para la industria, pero también tiene claro que si se pone en marcha lo que proponen los nacionalistas de su gabinete, la consecuencia es el retiro del capital. Asimismo, el objetivo principal se orienta a mantener el tejido social alrededor del cual se construye el peronismo y mostrar la capacidad política para ser continente de las fuerzas que lo apoyan.

El tratamiento del tema combustible en el Plan Quinquenal no es muy abundante y, más bien, lo aborda la empresa como colaboración a su desarrollo. A través de la publicación institucional, los Boletines de Informaciones Petroleras (BIP), la compañía publicita en febrero de 1947, un programa de trabajos que constituye un conjunto de estudios integrales a realizar, objetivos que se pretende alcanzar en cuanto a perforación de yacimientos y producción de los mismos<sup>116</sup>. Sin embargo, se señala con precisión, que el éxito del plan depende de la recepción de material crítico. Se dice en un BIP

---

<sup>116</sup> El Plan que abarca todas las fases de la industria, apunta al abastecimiento de combustibles líquidos y otros productos derivados del petróleo, para atender las necesidades de las industrias fundamentales, servicios públicos y fuerzas armadas.

“Los materiales y equipos más importantes proceden del extranjero y existe en la actualidad una gran demanda de los mismos por parte de la industria del petróleo con el propósito de intensificar actividades en algunos países y rehabilitar yacimientos y destilerías en otros. Tal circunstancia sugiere la conveniencia de asegurar su provisión mediante preferencias a establecer en convenios comerciales que se suscriban con naciones que los fabriquen y que por ahora serían casi exclusivamente EE.UU e Inglaterra”<sup>117</sup>.

El programa finaliza aclarando que

“...los trabajos y otros a realizar, dado su carácter, consultan intereses superiores del país y reportarán beneficios durante largo tiempo. En consecuencia, la financiación de este programa extraordinario, [...], no es factible ser atendida, totalmente, con recursos ordinarios de YPF, correspondiendo al Gobierno Nacional arbitrar los fondos necesarios, para cubrir la parte que no puede ser afrontada con el ingreso de la explotación...”<sup>118</sup>.

En un segundo momento, el gobierno - en instancias del agotamiento de la primera fase en la industrialización por sustitución de importaciones -aprobada la Constitución de 1949-, lanza un Plan Integral de Energía, que apunta a dar solución al problema de combustible a través del desarrollo de fuentes alternativas. En tal sentido, con motivo de la discusión de un convenio que pretende concretar Argentina con Gran Bretaña, el ministro de Industria y Comercio, José Constantino Barro explica de manera amplia y consistente las características del Plan. El ministro afirma que si bien el petróleo forma parte del programa de autarquía energética, no es la única fuente a desarrollar; antes bien, considera que a los minerales, es necesario anexar las fuentes hidráulicas, las vegetales y las eólicas. Estima que la intervención del estado no debe restringirse a los combustibles

---

<sup>117</sup> B.I.P. “La colaboración de YPF en el Plan Quinquenal”. Bs.As., 1947

<sup>118</sup> *Ibíd*, p. 88.

líquidos ya que las penosas consecuencias y enseñanzas de la última guerra, hacen necesario una *política nacional de energía*.

La línea argumental que sostiene Barro está vinculada, en primer lugar, a la utilización ordenada de todas las fuentes naturales de recursos con que cuenta el país, de forma tal, que en momentos de emergencia se puedan cubrir las necesidades básicas. En segundo término, es menester reemplazar la energía proveniente de fuentes renovables. En última instancia, se pretende "... evitar la utilización de divisas para hacer frente a la importación de combustibles, lo que permitirá disponerlas para un empleo más conveniente a nuestra economía"<sup>119</sup>.

El informe ministerial sobre el Plan Energético contempla un análisis pormenorizado de los objetivos y programa de trabajos estructurados por cada dirección. Así, se asiste por ejemplo, a la presentación de una propuesta de producción de combustibles forestales para abastecer las necesidades generales del consumo mediante la implantación de obrajes modelos, forestación y reforestación en zonas del delta del Paraná, la creación de un nuevo producto combinando alcohol etílico anhídrido y maíz, que unido a la nafta, aspira a convertirse en carburante nacional. Se pretende abordar la explotación de los yacimientos de combustibles sólidos, su industrialización, transporte y comercialización a partir de la estimación de Río Turbio. Por otro lado, se explicitan las tareas de la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica que tiene a su cargo estudios, proyectos, construcción de obras hidroeléctricas, regulación y sistematización de las cuentas hidrográficas, redes y sistemas de

---

<sup>119</sup> Ministerio de Industria y Comercio de la Nación. *La verdad sobre el petróleo argentino*. Bs.As., 1949, p. 17.

riego, etc. Por último, se hace referencia al gas natural como la principal energía capaz de reemplazar el petróleo. Se considera que es la forma más económica de satisfacer las necesidades domésticas, se detallan las implicaciones que su uso derivaría para la economía nacional, se expone sobre el plan de gasoductos (próximo a inaugurarse el gasoducto Comodoro Rivadavia-Bs.As.) y se insiste en que las obras tienen importantes efectos económicos y sociales "... y en lo energético permiten economizar grandes cantidades de carbón, derivados del petróleo, mejorando además nuestra disponibilidad de divisas"<sup>120</sup>.

El problema del combustible, expuesto en el contexto de la firma de un convenio con Gran Bretaña, propone vender carne e importar petróleo. El ministro Barro al fundamentar la necesidad que se concrete, historia el desarrollo de la industria en la que presentan cuatro momentos. En el primero, si bien no define cuando comienza (queda implícito en la época del descubrimiento en Comodoro Rivadavia, 1907), lo lleva hasta los convenios de 1936, por medio de los cuales se realiza un reparto de mercado interno de combustible entre YPF y las compañías particulares. No abundaremos sobre el tema, tratado en otros trabajos<sup>121</sup>, sólo señalar que los convenios propiciados por el gobierno de Justo, coinciden con la reestructuración de la empresa pública, que incluye su organización y la primera legislación sobre hidrocarburos. Luego hace referencia a la época que transcurre entre estos convenios y la segunda guerra mundial (1939), plantea la lucha de la petrolera estatal por imponer un precio

---

<sup>120</sup> *Ibíd*, p. 30.

<sup>121</sup> Sobre este tema, ver Orietta Favaro: "Estado y empresas públicas. El caso YPF, 1922-1955". En: *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral. Santa Fe, 1999,16.

uniforme en el mercado nacional y la competencia desleal de las compañías privadas apoyadas por los grandes trust.

Considera que la política debe

“elaborar en las destilerías hasta el límite de la producción de los yacimientos y vender en el mercado hasta el límite de lo elaborado por las destilerías” [...] “En consecuencia la repartición estaba en cierto modo ajena a cualquier modificación sustancial que pudiera operarse tanto en el mercado consumidor como en el mercado de importación de crudo y derivados” [...] “...fue justamente durante el lapso de la guerra, que merced a esa rigidez operativa se produjeron los fenómenos de aguda escasez en materia de petróleo crudo y derivados, sin que el organismo oficial estuviera en condiciones de compensar el déficit provocado por la contracción de los importadores”<sup>122</sup>.

Esta afirmación poco tiene que ver con la realidad, en tanto, se fundamenta desde el poder político para dar mayor consistencia a la propuesta del gobierno. Precisamente en lo que hace al petróleo, recordemos que en la década de 1930 - como ya lo planteamos - , por un lado, no se puede desarticular a YPF, puesto que convertida en un factor de poder en materia energética, los sectores mosconitas no pueden ser barridos con el cambio político inaugurado el 6 de septiembre. Por otro lado, tanto Uriburu y con diferencias notables, Justo, son hombres de las FF.AA. y como tales, no se aíslan de la ‘cuestión nacional’ que el problema genera en ellos. Ello explica, en parte, la expansión de la petrolera estatal en casi todas sus fases, excepto en materia de comercialización, aspecto ‘acordado’ por los convenios de 1936. De todos modos, en esta época a pesar de las tensiones que provoca en los sectores más *nacionalistas*, se incorpora la idea de introducir el capital privado a la industria.

---

<sup>122</sup> Ministerio de Industria y Comercio..., op.cit., p. 36.

La referencia a la denominada tercera época que hace Barro, se circunscribe exclusivamente a la guerra y el propósito del gobierno es mostrar la dependencia del país en materia de combustible. Efectivamente, durante el conflicto mundial la situación argentina en materia energética es crítica, en particular en 1944, año en que se intensifica la quema de maíz, trigo, cáscara de maní y bagazo de arroz para satisfacer la demanda industrial<sup>123</sup>, productos que cubren más del 30 % del total de consumo de energía del país. YPF produce el 54% de petróleo en 1939 y el 67% en 1945, frente al 45% y 32 % respectivamente en las privadas<sup>124</sup>.

En la búsqueda de consenso para operar el acuerdo con Gran Bretaña, Barro subraya la dependencia *“en más del 50% del abastecimiento del exterior” [...] “...la producción de crudo por parte de YPF, que había alcanzado el máximo nivel en 1943, sufre un descenso en 1944, 1945 y 1946 debido al agotamiento de los materiales, en razón del esfuerzo realizado durante la guerra para neutralizar en lo posible el déficit”*<sup>125</sup>. De esta manera se ofrecen los porcentajes que aportan al mercado interno, tanto la petrolera estatal como las compañías privadas, por ejemplo, en 1935 YPF provee al país con el 26% de m3 de nafta y las privadas con el 74%. En los años claves desde el punto de vista energético, en 1943, YPF produce el 62% y las privadas el 38%; por último en 1948 aportan el 51% y 19% respectivamente<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Carl Soberg: *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Hyspamérica, Bs.As., 1986, p. 242.

<sup>124</sup> Adolfo Silenzi de Stagni: *El petróleo argentino*. Ediciones Problemas Nacionales, Bs.As., 1955, pp.78-79.

<sup>125</sup> Ministerio de Industria y Comercio...op. cit., p. 37.

<sup>126</sup> *Ibíd*, p. 36.

Se presenta a continuación una serie de medidas, adoptadas entre 1947 y 1948, para poner a la empresa en condiciones de lograr progresivamente el abastecimiento del país. Entre ellas, el ministro informa sobre la denuncia de los convenios de 1947, el decreto 11.725 (1947) por el cual la repartición se convierte en un “instrumento del gobierno”, la autorización para importar crudo y derivados, la ampliación y la construcción de refinerías, la adquisición de buques a los efectos de completar la flota petrolera. Se manifiesta disposiciones tendientes a aumentar la capacidad de producción, para lo cual hay un análisis realista de Barro que condice con la mayoría de la información de la época y que no pueden desmentir aún los más duros críticos al régimen.

En efecto, se trata de los escasos y desgastados equipos de producción y la necesidad de materiales nuevos, cuya adquisición se pretende realizar en EE.UU., en la medida que levante las restricciones, pero *“...estos materiales debían ser adquiridos en dólares, lo que evidentemente supone para nuestro país un gran esfuerzo en momentos en que la escasez de esta divisa reviste contornos universales”*<sup>127</sup>. Propone la radicación de una fábrica de caños de acero, sin costura, a construirse “cerca de Campana”; con parte del material crítico de los equipos de perforación, necesarios en las cañerías de entubación y bombeo, importación condicionada por las razones arriba expuestas.

Los principales países proveedores, además de EE.UU., son Inglaterra y Holanda, naciones que al finalizar el conflicto establecen prioridades (primero satisfacer sus necesidades, luego la de sus territorios); la exportación de estos elementos se coloca en cuarto lugar. Pero además, los países instituyen otro tipo de

---

<sup>127</sup> Ibíd, p. 39.



prioridades vinculadas a sus capacidades productoras y sólo en tercer término, suministran equipos para los yacimientos.

En este escenario, el gobierno propone un convenio con Gran Bretaña ya que

“...GB necesita en las presentes circunstancias carne y la Argentina necesita también en estos momentos combustibles, fundamentalmente petróleo. Se presenta así la oportunidad para nuestro país de eliminar todo gasto en combustibles - carbón y petróleo - adquirido en dólares y en cambio comprarlos con libras esterlinas “. [...] “...el gobierno argentino se compromete a entregar 300.000 toneladas de carne, por año, que al precio de 1,30\$ el kg, representan \$ 394.940.000 moneda nacional. Por su parte, Gran Bretaña suministrará un total de 5.800.000 toneladas de petróleo y derivados por un importe total previsto en el convenio, que asciende a m\$n 391.500.000” [...] “... no se formarán excedentes de libras esterlinas inconvertibles. Ello permitirá, por otra parte, aplicar la totalidad de los dólares que se dispongan provenientes de otras fuentes, para maquinarias, equipos de perforación para acrecentar nuestra producción de petróleo e instalaciones destinadas a ampliar y construir nuevas destilerías”<sup>128</sup>.

El ministro finaliza aclarando que - en función de las críticas de la oposición- si bien el petróleo proviene del área inglesa (Irán e Irak) y que tiene un mayor contenido de azufre; se *“acondicionará las destilerías a las características del petróleo que se importará del área de la libra esterlina”*.

De este modo anuncia que el estado a través de YPF, al comenzar el año 1950, tiene una mayor capacidad de elaboración de crudo y que mediante el convenio, Argentina se beneficia al poder disponer del combustible en el próximo quinquenio. Según se informa, el consumo se encuentra en ascenso, por ejemplo, en

---

<sup>128</sup> Ibíd, p. 45 .

1945 es de 1.035.000 m<sup>3</sup> y 1.974.000 m<sup>3</sup> de fuel oil mientras que en 1949 la utilización de la nafta asciende a 1.900.000 m<sup>3</sup> y el fuel oil llega a 4.650.000 m<sup>3</sup><sup>129</sup>.

En definitiva, vinculado a la incorporación o no de capital privado a la empresa, la compañía desde sus orígenes debe girar sus ganancias a rentas generales y, en este sentido, no puede acumular utilidades y efectivizar inversiones consideradas necesarias, situación que contribuye al aumento de su pasivo. La contingencia bélica, efectivamente, condiciona la provisión de material; sin embargo, cuando finaliza, las divisas entregadas por el IAPI a YPF no son suficientes para el reequipamiento de la petrolera. La toma de posición estatal frente a este tema, acelera la tendencia a la inclusión de capital privado en la industria y refleja los cambios operados a nivel del estado y de la economía<sup>130</sup>. Al respecto, los hombres del gobierno refutando críticas, no sólo de la oposición en el Congreso sino también de los propios técnicos de la empresa, dan cuenta que se destina a importar material para la compañía, 5 millones de dólares en 1946 y 80 millones de dólares en 1948, siendo las trabas impuestas por EE.UU. para las licencias de exportación de materiales, los principales condicionantes al desarrollo petrolero argentino.

---

<sup>129</sup> La producción de fuel oil es de significativa importancia, dado que constituye en el combustible que alimenta a los ferrocarriles, buques, fábricas de cemento, vidrios y otros tipos de industrias.

<sup>130</sup> En varias ediciones, el BIP señala el aporte realizado por la empresa a rentas generales, así por ejemplo, 1932 y 1949 gira aproximadamente 500 millones de pesos. A su vez, Supe denuncia que existen diferencias sobre el modo de adquirir los materiales y dónde hacerlo, entre los directivos de la empresa y los del IAPI, que traba el otorgamiento del divisas para su importación; mientras que es mucho más ágil el trámite para la importación de combustible. En: *B.I.P.* Bs.As., 1945 a 1950.

A efectos de diferenciar lo verbalizado de lo practicado, resulta conveniente distinguir aspectos que hacen a la labor del gobierno. En este sentido, se destinan sumas importantes de dinero en los dos planes quinquenales para el desenvolvimiento de YPF, se autoriza el aumento de los precios de venta del combustible y se acuerdan divisas para la importación de petróleo y derivados, buques y contratación de destilerías. Pero, evidentemente, el núcleo dicotómico del problema sobre el combustible, es la escasa fuerza por parte del gobierno en solucionar la cuestión exterior, que permita la adquisición de equipos y materiales de perforación para reemplazar los existentes, sobrexigidos durante la crisis energética. Tarea que debe encarar en un primer momento, inmediatamente después de asumir, por la relación de fuerzas del bloque de poder; cuando se toma la decisión, escasean las divisas. Las consecuencias se hacen sentir en la disminución del rendimiento de la producción petrolera durante el quinquenio 1946-50.

Desde comienzos de la década de 1950 se intensifica la idea sobre la necesidad de incorporar capital privado a YPF. Las razones que se aducen se vinculan a la enorme tarea que debe encarar la empresa fiscal para abastecer el mercado nacional y la existencia de compañías dispuestas a aportar capitales. En el nuevo contexto político, el régimen no sólo incorpora en su interior la idea con mayor fuerza, sino también la instala en la escena pública. Así en 1949 intenta firmar un contrato con la empresa norteamericana Mac Carthy a la que se piensa encargarle toda la exploración, explotación, transporte e industrialización del petróleo nacional, entregando inclusive, las minas y existencias de YPF. Frente a las críticas, vuelve a apoyar a esta última, poniendo a nuevos administradores con facultades

para encarar una política a corto plazo, que en parte se efectiviza: compra de destilerías, instalaciones de la Cía Ultramar, etc., es decir, una fuerte presencia del estado en la industria.

Luego el gobierno vuelve a girar hacia las compañías extranjeras (1954) que trabajan en el país, en tratativas con el grupo norteamericano formado por la Atlas Corporation para la explotación del recurso en Neuquén durante 25 años y para construir y explotar un oleoducto desde Plaza Huincul a Bahía Blanca, con opción para extender su concesión a Mendoza. Para estas tareas, se piensa en la formación de una compañía mixta (Petroargentina).

Frente al endurecimiento de los cuestionamientos desde sectores “nacionalistas”: legisladores radicales y hombres de la empresa, el gobierno nuevamente renuncia a sus propósitos. Renuncia que dura poco tiempo, pues como es conocido, en 1955 el poder ejecutivo firma el contrato con la California Argentina de Petróleo, subsidiaria de la Standard Oil Company of California, ya tratado en otro lugar<sup>131</sup>.

En definitiva, el estado no sólo continúa ampliando la base capitalista de la sociedad recreando las condiciones generales del desenvolvimiento económico, antes bien, se constituye en la figura central a partir de la cual se protege la valorización del capital<sup>132</sup>. La acción estatal no sólo apunta a planificar y distribuir, sino que pretende reordenar las relaciones capitalistas

---

<sup>131</sup> Orietta Favaro: “Estado y empresas públicas. El caso YPF, 1922-1955”. Op.cit

<sup>132</sup> José Villarruel: “El Estado, las clases y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1946-1955”. En Mario Rapoport (Comp): *Economía e Historia. Contribuciones a la Historia Económica Argentina*. Tesis, Bs.As., 1988, p. 392.

a escala nacional; para ello establece objetivos y prioridades, articula y garantiza, aunque con avances y contradicciones, con nuevos y viejos mecanismos el apoyo a la rentabilidad privada. Es que el régimen peronista, en parte, debe actuar “encerrado” entre las fronteras móviles, que le imponen por un lado, la agregación de fuerzas que lo apoyan, civiles y militares y, por otro, la necesidad de dar cabida al capital privado bajo las nuevas formas contractuales internacionales.

### **III.- EL ESTADO PROVINCIAL. Primeras gestiones de gobierno y relación con el estado nacional**

Durante setenta años, la ciudadanía como postulación de una igualdad abstracta del estado capitalista, se disuelve y no se mediatiza en los territorios nacionales a pesar del desarrollo de las bases sociales y materiales que cuestionan su no inclusión en un sistema que los excluye, denotando la inexistencia de igualización y homogeneización social y espacial. Esto explica, entre otras cuestiones, porque los regímenes políticos - objetivación del estado - desde la primera década del presente siglo actúan neutralizando a la vez que dinamizando las contradicciones que desnudan el problema de la dominación. Existe una parte del país - 45% del territorio -, como una dependencia directa del poder central con población en aumento y en un proceso de desenvolvimiento de su identidad colectiva para agregarse en la nación; más por su presión que por decisión estatal, se los incluye como “pueblos de la nación”. Si el pueblo de la nación es el que está comprendido dentro de sus fronteras geográficas, resulta claro que durante setenta años, los habitantes de estos espacios fuera de las catorce tradicionales provincias, no son considerados sujetos políticos de la soberanía<sup>133</sup>.

Ahora bien, las particulares circunstancias en las que Neuquén accede a su condición de provincia<sup>134</sup> y el contexto

---

<sup>133</sup> Para mayor información sobre el tema, Orietta Favaro: “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955”. En *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1996, 144.

<sup>134</sup> El proceso de provincialización se materializa primero con Chaco y La Pampa (1951), Misiones (1953) y luego en el marco de la ley orgánica territorial (1954)

político en el que se desarrollan las tareas institucionales, lo presentan con características particulares que permiten identificar una dinámica propia en la articulación de los intereses locales. La revolución libertadora en septiembre de 1955, si bien no anula, complejiza la instrumentación de la puesta en marcha de la nueva provincia, fundamentalmente, al limitarse la participación de los ciudadanos a la convención constituyente provincial.

El derrocamiento del gobierno peronista en 1955 se lleva a cabo por un frente político amplio que incluye a todos los partidos no peronistas, sectores corporativos, iglesia y fuerzas armadas. Aunque con objetivos diferentes, el frente se mantiene unido por un tiempo bajo la bandera de la *democracia*, levantada como contraposición al régimen depuesto al que se acusa de dictatorial. No son pocos los antiperonistas que comparten la idea que los que adhieren al régimen destituido son producto de una combinación de demagogia, engaño y coacción; por lo tanto, se debe realizar una “reeducación colectiva”. No obstante, el peronismo sobrevive no sólo a la caída del gobierno sino que se convierte en el eje, durante casi veinte años, de un movimiento opositor en el contexto de una sociedad que se separa de la política y donde ésta encuentra caminos, mecanismos y estrategias extraconstitucionales.

Recordemos que el período que se inaugura en 1955 se caracteriza por no existir un juego único ni extendido, más aún, la dinámica política de estos años es el producto de una serie de coyunturas estratégicas en donde no sólo se modifican las reglas establecidas, sino que también, se cambian los actores y sus

---

se convierten en provincias Formosa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y **Neuquén**.

preferencias. El fracaso de cada alternativa ensayada obliga a los actores a redefinir las características del resultado esperado; a veces se anulan posibles salidas y ello complejiza y llena de incertidumbre la escena política argentina, apareciendo nuevas alternativas y nuevos actores multiplicándose las interacciones posibles. Exclusión e integración, cada una con diferentes modalidades de excluir o de integrar, hacen a estos años de “juego imposible” al decir de Guillermo O’Donnell; en definitiva, “la construcción de orden político deja de ser un requisito y pasa a ser una consecuencia de la resolución de la crisis económica y social”[...] “...la eliminación de la política se transformó en un corolario”<sup>135</sup> .

La resolución de la cuestión peronista lleva al conflicto político e implica divisiones en cada uno de los actores e instituciones que interactúan en la sociedad y en el estado. En este sentido, el radicalismo tiene una batalla interior, la dirección se inclina hacia Arturo Frondizi quien intensifica su propaganda hacia el electorado peronista y mientras el gobierno provisorio fija las elecciones para fines de 1957, surge la UCRI como consecuencia de la convención nacional del partido en Tucumán<sup>136</sup>.

Una vez que se produce la escisión en el radicalismo (1957), los dos nuevos partidos intentan explicar los motivos que determinan la misma; son similares, imputan y justifican su

---

<sup>135</sup> Catalina Smulovitz: “En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966”. En: *Desarrollo Económico*. IDES, Bs.As., 1991, 121.

<sup>136</sup> Las complicaciones surgidas en el interior del UCR preocupan a los hombres de la revolución libertadora. En particular, hombres del unionismo como Ricardo Balbín, unidos a la propuesta de salida que piensan algunos militares, tal es el caso de Aramburu. La aparición de Frondizi no sólo irrita a los radicales sino a los propios militares; asume una posición diferente frente a la Libertadora y simultáneamente expone sus diferencias, constituyéndose asimismo en la alternativa política del momento.



posición. Frondizi acepta la identificación planteada por el peronismo: pueblo y peronismo son la misma cosa y se constituye en defensor del pueblo, reafirmando viejas antinomias y “trasladándose de un polo al otro de la antinomia”<sup>137</sup>.

Desde que Frondizi encamina sus esfuerzos para ser presidente, teje con mucho empeño, un plan que le reditua éxito, buscando el apoyo no sólo de Perón sino también de las fuerzas que constituyen su respaldo (militares, sindicales, empresarios, eclesiásticos, etc). Cuenta además con la esperanza de sectores jóvenes a quienes atrapa su lenguaje moderno, capacidad dialéctica y su programa: el desarrollismo. Por ello, los resultados de las elecciones de febrero de 1958 para la UCRI son más favorables que lo que ella realmente supone, con un interesante mapa político en las cámaras legislativas. Una vez instalado en el gobierno tiene que hacer frente a todas las presiones de aquellos que se sienten partícipes del nuevo proceso, a veces intereses contrapuestos, para lo cual debe apelar a su capacidad política y habilidad, en el marco de los condicionamientos del pacto con Perón y el “corset” de las FF.AA. La agresividad de sus primeros ocho meses de gobierno disminuyen paulatinamente en función de las presiones sectoriales; entre las medidas más importantes tomadas en esta primera parte y que hace a los objetivos del estudio es la denominada “Batalla del petróleo”<sup>138</sup>.

En efecto, la repercusión de la medida es de tal magnitud que envuelve a los argentinos y los divide respecto del tema en dos partes irreconciliables: detractores y panegeristas. Aunque la

---

<sup>137</sup> Catalina Smulovitz: *Oposición y gobierno: los años de Frondizi/1*. CEAL, Bs.As., 1988, 213, p.30.

<sup>138</sup> Tengamos en cuenta que la situación externa se caracteriza por los precios del petróleo debido a los altos fletes marítimos en las importaciones del recurso, como consecuencia de la crisis del Canal del Suez.

política petrolera adolece de un problema de origen, en razón de que el ejecutivo no decide implementar la previa aprobación de las cámaras ni de la discusión pública, en especial teniendo en cuenta que por el número de legisladores ucristas la medida se tenía que aprobar; su accionar llama poderosamente la atención teniendo en cuenta los antecedentes nacionalistas al respecto de Frondizi (Recordar su *Petróleo y Política*, 1954). No obstante, a fines de 1958 se autoriza la nueva Ley de Hidrocarburos (N° 14.773) por la cual se modifica la Ley 12.161 y establece el dominio nacional de estos combustibles, delegando la responsabilidad de las actividades petroleras y gasíferas en las dos empresas estatales: YPF y Gas del Estado. Asigna, de este modo, un papel protagónico a las empresas estatales y por otro, se firman contratos con empresas privadas, de hasta 40 años de plazo, que actúan por cuenta y para YPF<sup>139</sup>.

Paralelamente a la participación de capital extranjero, se celebran contratos básicamente de dos tipos: los de perforación (con cuatro empresas) y los de exploración y desarrollo (con 10 empresas). Entre estos últimos se formalizan con Pan American (Chubut y Santa Cruz), Banca Loeb (Mendoza) y Tennessee (Tierra del Fuego) que representan el 38.30 y 100% de las reservas comprobadas a la fecha en esos espacios<sup>140</sup>.

Es decir que, en pocos años, Frondizi hace un giro de “180 grados”, favoreciendo un descontento general, en el momento de

---

<sup>139</sup> Según coinciden algunos autores, el desarrollismo necesita una inversión masiva de capitales en la economía nacional para reactivar la producción y compensar los efectos del plan de austeridad. Por ello, Frigerio viaja a EE.UU en busca de capitales. Asimismo, el gobierno necesita -dado su base electoral- resultados concretos en el corto plazo para disipar la imagen de inoperancia, como así, no llevar a cabo las licitaciones pues *ello insume mucho tiempo*.

<sup>140</sup> Roberto Kozulj y Víctor Bravo: *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. Biblioteca Universitas-CEAL-IDEA-FB, Bs.As., 1993.

discusión también de la enseñanza libre, entre quienes se oponen a los contratos por considerarlos una entrega del patrimonio nacional, hasta aquellos que objetan la nacionalización de los yacimientos por considerar la medida lesiva para las provincias. Sin desmerecer el logro de la política petrolera en el sentido de disminuir el gasto público al reducir la importación de crudo y derivados, la polémica no se resuelve respecto de los contratos y de los límites del autoabastecimiento<sup>141</sup>. El plan energético del desarrollismo se extiende también a otros rubros cualitativa y cuantitativamente importantes como el carbón, la hidroelectricidad, la química, la petroquímica, la celulosa, la siderurgia, etc. La política desarrollista no se limita a la política petrolera, aunque es su piedra angular, sino también ejecuta otras medidas para el desarrollo del país, “para modificar la estructuras vigentes activando la industrialización de base...”<sup>142</sup>.

Ello no impide el estallido de un conflicto gremial con el Sindicato Unido de Petroleros del Estado (Supe) en Mendoza a fines de 1958, que se declara en huelga por considerar oprimentes los contratos firmados por el gobierno con dos compañías norteamericanas, a lo cual el gobierno reacciona

---

<sup>141</sup> Tengamos en cuenta el máximo de la producción nacional alcanzado en 1943, inmediatamente se produce un descenso como consecuencia del agotamiento de los materiales, por el esfuerzo durante la guerra y las dificultades para importar equipos como se señala más arriba. En estos momentos el país depende del exterior en un 65% de petróleo crudo y 70% de fuel-oil; situación que explica porque durante el peronismo se decide continuar con las importaciones a través del convenio argentino británico de 1949. Respecto del gas, el servicio se nacionaliza en 1944 en la Capital, luego, la totalidad del servicio es prestada por Dirección de Gas del Estado, aumenta considerablemente el consumo de gas cuando recién se comienza a construir la red de gasoductos. En: Bruno A. Defelippe: “Combustible y energía”. Conferencia publicada por el Colegio Libre de Estudios Superiores, Bs.As., 1950.

<sup>142</sup> Daniel Rodríguez Lamas: *La presidencia de Frondizi*. CEAL, Bs.As., 1984, 54, p.92.

declarando el estado de sitio en todo el país por el término de 30 días<sup>143</sup>.

Frondizi sostiene que el problema principal de Argentina es el subdesarrollo, definido como la incapacidad de un país para lograr su propio crecimiento económico adecuado con el producto de su comercio exterior. Por ello el programa desarrollista puesto en práctica por la UCRI, tal como lo concibe Frondizi y Frigerio, puede resumirse en varias tesis, sobre las que no vamos a detenernos<sup>144</sup>. Sí señalar que se propone insistir en que la modificación de la estructura económica se debe hacer a partir de intensificar el desarrollo de la industria, supliendo la incorporación de combustible, bienes de capital e insumos, en general importados.

Ahora bien, -como ya se adelantara - el territorio neuquino es un espacio “peronizado” durante varios años, al ampliarse y consolidarse la presencia del estado nacional en los territorios a través de su acción directa, con la labor de empresas estatales y la fuerte acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión. La Convención Constituyente comienza a funcionar en 1957, encontrándose representados siete partidos que abarcan un amplio espectro político ideológico. No obstante, el importante número de votos en blanco pone en evidencia que una parte de la población no se encuentra representada. Dentro de los temas

---

<sup>143</sup> En Neuquén, recientemente provincializada, el conflicto tiene fuertes efectos locales. Según el relato de los operarios, las huelgas se sostiene con el apoyo solidario de comerciantes de Cutral Co, especialmente los dueños de carnicerías y almacenes, que colaboran para la sobrevivencia de las familias petroleras durante un mes. Entre estos vecinos que colaboran, se encuentran las familias Sapag y Nolasco, hechos que refuerzan los lazos vecinales y constituyen elementos a favor en la conformación del imaginario colectivo posterior del emepénismo.

<sup>144</sup> Sobre el tema, Marcelo Luis Acuña: *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo/ 1*. CEAL, Bs.As., 1984,48, pp.105-129.

centrales que se debaten en la convención, merece detenernos por su vinculación con los objetivos del trabajo, en dos de ellos: uno está ligado al lugar del estado provincial en materia económica en un momento en que a nivel nacional los liberales recuperan espacios de poder y no sólo critican el proceso del ISI, sino que plantean una drástica reducción del intervencionismo estatal en la economía. El otro, se refiere a la propiedad de las fuentes minerales y energéticas consideradas fundamentales para el crecimiento económico.

Si bien todos los partidos representados, excepto el comunismo, coinciden en asegurar a Neuquén ese derecho sobre los recursos naturales y realizan una encendida defensa del mismo, la mayor parte de la fundamentación se centra en la *cuestión petrolera*, riqueza básica, con la que debe contar la futura provincia. Aceptada la provincialización la discusión se focaliza en las características que deben adquirir los convenios a suscribirse con YPF. En el debate se evidencian posiciones disímiles respecto al desempeño de la petrolera estatal durante la etapa territorialiana, al igual que en otras provincias productoras de petróleo. Tomando como base la regalía que fija la ley y realizando el cálculo del presupuesto provincial, se llega a la conclusión que el ingreso es insuficiente para el desenvolvimiento del nuevo estado. Sin definir claramente qué vinculación se tendrá con YPF, se acuerda otorgarle la exploración, explotación y comercialización del petróleo, aunque se determina que los yacimientos mineros y las fuentes de energía hidráulicas y recursos forestales son de dominio exclusivo de la provincia<sup>145</sup>. Se observa en las discusiones planteadas en el seno de la

---

<sup>145</sup> Honorable Convención Constituyente Provincial (HCCP). *Diario de Sesiones*. Año 1957, tomo único. Reunión octava, 27 de noviembre de 1957.

convención, una generalizada idea de construir un tipo de estado interventor que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la nueva provincia, consagrándose como principio fundamental la obligación de reinvertir las utilidades, producto de las regalías, en 'obras productivas' para beneficio de los habitantes y regiones de Neuquén. La concepción intervencionista se sintetiza en la creación de un Consejo de Planificación que dependiente del poder ejecutivo, debe tener como función recabar la información indispensable para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo económico de la provincia.

Con estrategias para dividir el voto peronista, el gobierno provisorio nacional producto de la revolución de 1955, actúa con el objetivo que en las elecciones programadas para febrero de 1958, triunfe la UCRP. No obstante, las elecciones en Neuquén en la que participa por primera vez como provincia, le otorga el triunfo a la UCRI. Es que las tácticas utilizadas por Frondizi en todo el país, le permite que parte del electorado peronista lo apoye; en el caso de Neuquén se produce un hecho particular que signa por años su historia política.

En efecto, si la UCRI gana las elecciones, el voto en blanco (26%) obtiene el segundo lugar superando a la UCRP<sup>146</sup>. Es decir que en la nueva provincia, contrariamente a la orden de Perón de votar a Frondizi, el voto el blanco asciende - ya importante durante la convención constituyente -; situación que puede explicarse por varias razones, entre la cuales, podemos mencionar: la desarticulación del partido, la dificultad por

---

<sup>146</sup> En las elecciones del 23 de febrero de 1958 para gobernador y vice, aunque sin demasiados cambios para legisladores, la UCRI obtiene: 14.539 votos, en blanco: 10.065 y la UCRP: 6.407. En: Poder Judicial de la Nación. *Cámara Electoral Nacional*, 1957-1958.

transmitir la información y la desorientación del electorado. Asimismo, cierta identificación de los candidatos de las dos líneas del radicalismo, como colaboradores del régimen de facto. Pero, fundamentalmente, estos resultados dan cuenta - a pesar que durante los años territorianos no existe tradición de voto en blanco -, que el peronismo es una fuerza importante y que no halla cauces 'legales' por donde canalizarse<sup>147</sup>.

El radicalismo intransigente tiene la responsabilidad de gobernar y materializar el estado provincial, en un contexto interno y externo sumamente complejo. Frente a la proscripción del peronismo, es un hecho irrefutable que el caudal electoral que lo lleva al gobierno no le es propio; es un partido nacional con una débil dirigencia local afectada por decisiones y medidas tomadas en el orden nacional. En este sentido, dos cuestiones son centrales y provocan un profundo debate en todos los espacios donde el tema se instala: la huelga ferroviaria (1958) y la petrolera (1959) y la propuesta de nacionalización del petróleo<sup>148</sup>.

Sobre este último punto, que se vincula al trabajo, es de destacar que según lo sintetiza Rogelio Frigerio, la fórmula es "carne + petróleo=acero", con lo cual se pretende que los recursos de los que dispone la nación deben ser utilizados para la

---

<sup>147</sup> Es preciso señalar que en 1951, es la primera vez que Neuquén vota, aunque sólo por su carácter de territorio, para presidente y vice, delegado territorial y municipios, sobre un padrón de 35.649 electores, el peronismo obtiene 22.943 (79%) y el radicalismo 5.219 sufragios. En: Poder Judicial de la Nación. *Secretaría Electoral de Neuquén*, 1951.

<sup>148</sup> Como ocurre durante la época de Yrigoyen, frente a la política de Frondizi se produce nuevamente el resurgimiento del nacionalismo petrolero entre militares, burocracia, clases medias e intelectuales. El movimiento obrero se une a la coalición acusando al gobierno de intentar deshacerse de los 30.000 empleados de YPF y condenando los acuerdos como amenazas a la soberanía nacional. En ese marco, se produce la huelga del 1° de noviembre de 1958 en Mendoza que provoca la declaración de estado de sitio del gobierno nacional, hechos que en su conjunto, llevan a más divisiones en el interior del radicalismo.

expansión tanto horizontal como vertical de la economía. Afirma Frigerio que el petróleo no sirve si permanece sumergido en las estructuras geológicas, es necesario sacarlo a la superficie y ello requiere capital. El país, anuncia Frondizi, debe desarrollarse industrialmente, para eso necesita combustibles y ello requiere del capital privado externo. Dado que su existencia no obliga a operaciones de exploración y cateo, la situación se hace más rápida para la explotación. En un país con 20 millones de habitantes, continúa Frondizi, el petróleo representa más del 20 % de las importaciones totales, ya que YPF compra el 70% del combustible que consume el país en un negocio de más de 200 millones de dólares<sup>149</sup>.

Ahora bien, recordemos que la Constitución de 1949 establece en su art.40, -luego derogado -, el dominio de la nación sobre las fuentes energéticas. Así, las cámaras legislativas nacionales aprueban en 1958 la nacionalización de las fuentes de hidrocarburos, tema sobre el cual hay plenas coincidencias entre los políticos; no tanto cuando se trata del rol que debe jugar la empresa estatal. Dos tesis se encuentran en la discusión: una, que con la inyección de capital, la petrolera fiscal se revitaliza y debe dirigir la política petrolera (de la que son partidarios los técnicos ypefianos). La otra, la del propio presidente Frondizi y algunos de sus hombres más cercanos, como el caso de Frigerio y

---

<sup>149</sup> Los opositores a la política de Frondizi consideran en primer término, que con el crédito obtenido por la comisión de técnicos argentinos que viaja a la URSS en 1958 de 100 millones de dólares al 2.5% de interés anual con amortizaciones diferidas para la adquisición de equipos y material petrolero, se logra el autoabastecimiento nacional. En segundo lugar, las cifras o datos que dan cada grupo varían, por ejemplo, en este caso, se afirma que YPF para la fecha de los contratos cubre el 60% del mercado interno de la comercialización de derivados del petróleo. Según Arturo Sábato "...se descarta la idea de resolver el problema aportando a YPF más capital[...]El país no podía jugar a esta chance para comprobar si en 3 o 4 años podía realizar lo que no se había podido conseguir en los 50 años anteriores". En: Arturo Sábato: *Petróleo: Liberación o dependencia*. Edic. Macacha-Güemes, Bs.As., 1974, p.20.



Sábato, consideran que la empresa demuestra poca capacidad empresaria.

Se hace cargo de YPF, el doctor en química, Arturo Sábato quien pone en marcha una política de contrataciones sin licitaciones, en una operación rápida dirigida por Frigerio, hecho que se constituye en blanco de las críticas y denuncias de la oposición.

La Banca Loeb es la financiadora e intermediadora entre las compañías que efectúan la explotación e YPF, operando en áreas de Mendoza y Santa Cruz. La Pan American Internacional Oil Company, en Chubut, La Tennessee en Tierra del Fuego. Al poco tiempo se agregan: la Unión Oil Company, la Esso, la Esso Argentina y la Shell Production Company (estas dos últimas asumiendo riesgo). En los discursos, los desarrollistas hacen alusión a la inauguración de gasoductos, entre ellos, el del Neuquén-Puerto Rosales; de todos modos, *no es posible afirmar que dentro de la política petrolera de Frondizi, Neuquén sea un área prioritaria.*

Tengamos en cuenta la situación de esta nueva provincia en materia de petróleo. En 1955, dentro de la producción de los yacimientos argentinos de petróleo crudo<sup>150</sup> y gas natural, Plaza Huincul aporta el 17,7%<sup>151</sup>, luego de Comodoro Rivadavia con el 62,1% y Mendoza con el 17,9%. Es decir que, de las cuatro zonas<sup>152</sup> petrolíferas del país, la cuenca neuquina registra *el*

---

<sup>150</sup> Nuestro país cuenta en 1955 con una producción de petróleo de 4.849.811 m3, cifra que va en lento pero en constante aumento.

<sup>151</sup> A través de, entre otras, la zona del octógono fiscal (10.622 m2), Cutral Co (28.036 m2), Challacó(162.793 m2), Cerro Bandera (473.363 m2) y Cerro/Barda del Medio (131.212 m2). Cuenta con 320 pozos en producción.

<sup>152</sup> Dentro de las cuatro zonas petrolíferas del país, falta mencionar, a Salta.

*tercer lugar*, cuenta con dos destilerías: una, de YPF con capacidad de 77.000 m<sup>3</sup> al año y la otra, de la empresa Dadin de 36.500 m<sup>3</sup>. Es necesario señalar que en la zona, además de la empresa estatal, se otorga en concesión la explotación del petróleo al Grupo ESSO (produjo 20.221 m<sup>3</sup> de crudo y 58.973.777 m<sup>3</sup> de gas natural).

Asimismo, el principal mercado de consumo tiene dos grandes zonas que concentran el 80% de la población, industria y economía, con sistemas portuarios y de transporte: Buenos Aires y el litoral argentino. En estas áreas se encuentran las principales redes de transporte, automotores carreteros, centrales eléctricas, servicios públicos en general<sup>153</sup>. Por ello mismo, la ubicación de las refinerías se relaciona con la localización del mercado de consumo; así la de Plaza Huincul se coloca en el 10° lugar dentro de las más importantes del país por su capacidad y el petróleo crudo se transporta por medio del sistema ferro marítimo (por ferrocarril hasta Puerto Galván y marítimo hasta La Plata; el gas a través del gasoducto Conesa y en empalme con el de Comodoro Rivadavia)<sup>154</sup>. Por lo tanto, *la producción de petróleo del área neuquina no es relevante para el mercado nacional, como tampoco la zona está integrada económicamente al mismo*<sup>155</sup>. Asimismo, recordemos que Neuquén tiene un sólo ferrocarril,

---

<sup>153</sup> Hacia 1955 existen 656.6682 automotores, el 73.7% está concentrado en Capital Federal, Bs.As., Santa Fe, Entre Ríos, Chaco y Corrientes y el 9.5% en Córdoba, 5% en Mendoza, 1.5% en Tucumán y el 10,3% en el resto del país. Tengamos en cuenta que los automotores patentados en la Argentina en el año 1954 consumen el 24,4% de los derivados del petróleo. En: Carlos Volpi: "La industria del petróleo en la Argentina". ISAP., Bs.As., 1956.

<sup>154</sup> Sólo se encuentra construido, hasta el empalme, 560 km. En: Carlos A. Volpi: "La industria del petróleo en la Argentina". Op.cit.

<sup>155</sup> En el momento de efectivizarse la provincialización de los territorios (1957) mientras las provincias de Salta y Mendoza aportan respectivamente 145.685 m<sup>3</sup> y 1.437.860 m<sup>3</sup>, las nuevas provincias tienen una producción de 3.137.786 m<sup>3</sup> (Chubut) y 676.548 m<sup>3</sup> (Neuquén). Estos datos de producción son totales provinciales, tanto fiscal como particular. En el caso de Neuquén la mayor producción es estatal. En: B.I.P., Bs.As., 1958, 303.

cuya punta de rieles desde 1913 está en Zapala, a menos de 200 km de la frontera con Chile.

Con Neuquén se hace un sólo contrato para operar en un área de 1.790 km<sup>2</sup> con la empresa filial de la Standard Oil: Esso Argentina Inc., suscrito el 3 de diciembre de 1958, por un período de 20 años; las tareas comprenden exploración, perforación, explotación y construcción de un oleoducto<sup>156</sup>. El precio acordado es de U\$S 11.50 m<sup>3</sup> en boca de pozo y es necesario destacar que se actúa sobre una zona en parte ya explorada por YPF, donde existen pozos gasíferos de interesante productividad<sup>157</sup>.

Hecha esta aclaración, recordemos que los defensores de la política petrolera de Frondizi consideran que fue un brillante negocio para el estado nacional y que, si bien los beneficios de la empresa privada son del 70% en la economía de divisas obtenidas, el 50% está destinado a amortizar los costos de instalación y gastos de material al terminar el contrato<sup>158</sup>. La “batalla del petróleo” como la denominan los hombres del gobierno, da lugar a la formación de un verdadero frente opositor<sup>159</sup>, que cuestiona los contratos.

---

<sup>156</sup> La empresa financia el oleoducto entre Plaza Huincul y Bahía Blanca, por 23 millones de dólares, pagaderos en 30 cuotas iguales/anuales / dólares, con un 5% de interés. En: Alberto Casella y Alejandro Clara: *Petróleo, Soberanía y Paz*. Edic. Platina, Bs.As., 1963, p.38.

<sup>157</sup> Recordemos que las áreas otorgadas a las empresas por los contratos, básicamente, se encuentran en Chubut, Tierra del Fuego y Mendoza. Asimismo es destacable el hecho que este contrato - objeto de críticas como los demás convenios - está vinculado al área de explotación de Loma de La Lata (en la actualidad, esta es el área sobre la cual se hace la prórroga de concesión otorgada a Repsol-YPF S.A. que deriva en un fuerte debate en la provincia y en el orden nacional), dado que es la mayor productora nacional de gas.

<sup>158</sup> Para una mayor información sobre las entidades financiadoras, tipos de contratos, áreas de concesiones, etc., ver entre otros, Julio E. Nosiglia: *El desarrollismo*. CEAL, Bs.As., 1983, 3. Roberto Kozulj y Víctor Bravo: *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL- IDEE, Bs.As., 1993.

<sup>159</sup> Entre otros, la Comisión Pro Defensa del Petróleo liderada por S. de Stagni, Centro Argentino de ingenieros, la FUA, la Asociación de Profesionales

El estado arrienda o adquiere servicios de las empresas extranjeras, estipulando un pago sobre la base del trabajo realizado y reajustes para cubrir los aumentos de costos producidos por la inflación. Si bien la Argentina no llega a autoabastecerse, hacia 1961 el incremento de la producción permite disminuir las importaciones de petróleo a un 20% del consumo nacional, 8.8% de las importaciones de mercaderías y 27.3% del déficit comercial<sup>160</sup>. Las condiciones ofrecidas a las compañías petroleras son muy favorables, hecho que se observa fundamentalmente en las posibilidades de remisión de utilidades al exterior en una época en que la economía argentina se caracteriza por tipos de cambios múltiples y controles de divisas. Además, el estado protege a las compañías de los conflictos entre consumidores internos y productores externos mediante el ajuste de precios por medio del pago a precios internacionales; así YPF transfiere a los consumidores cualquier aumento de costos. En definitiva, según informa Solberg<sup>161</sup>, el plan de desarrollo de Frondizi produce resultados contradictorios, ya que si bien la balanza de pagos es positiva y la producción industrial crece, la inflación sigue siendo el gran problema. De todos modos, la relativa reactivación económica permite la creación de empresas argentinas en el área de servicios y suministros para la industria petrolera.

La legislación que transfiere a YPF los derechos provinciales a otorgar concesiones de petróleo, así como la propia política

---

Universitarios de YPF, la Federación de Luz y Fuerza, el Sindicato Unico de Petroleros del Estado y la oposición de los partidos políticos.

<sup>160</sup> Laura Randall: *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Amorrortu Editores, Bs.As., 1983, p.158.

<sup>161</sup> Carl Solberg: *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Hyspamérica, Bs.As., 1982, p.253.

petrolera, provoca en el seno de la legislatura neuquina escasa discusión. Ex convencionales del UCRP y legisladores provinciales, realizan algunas consideraciones acerca de la premura con que se concreta la nueva legislación y el nuevo papel de la petrolera estatal, que impide a las provincias disponer de su subsuelo. En realidad, el poder legislativo se aboca a poner en marcha el primer gobierno constitucional y a la configuración del aparato estatal<sup>162</sup>. No obstante, el gobernador asume el compromiso de gestionar un aumento de las regalías petrolíferas.

En un contexto donde es necesario diseñar los puntos de partida para dar estabilidad y continuidad a la construcción del estado provincial, son varias las cuestiones a resolver y organismos a crear. Por ello, es posible que más allá de la preocupación que existe frente a la nacionalización del petróleo en un área en la que desde 1918 se viene explotando el recurso, la necesidad de efectivizar una política de construcción de infraestructura, mecanismos de reasignación de fondos, etc; en definitiva, establecer cuales son los medios económicos con los que cuenta el nuevo estado, son prioritarios y absorben gran parte de los debates parlamentarios. El problema energético está siempre presente en una economía incipiente como la neuquina<sup>163</sup> y se insiste en resolver el tema del complejo Chocón Cerros Colorados.

Finalmente, los nacionalistas en materia petrolera tienen una oportunidad para revocar la política petrolera de Frondizi, en

---

<sup>162</sup> Legislatura de Neuquén. *Diarios de Sesiones (D.S.)*. Neuquén, 1958, tomos VII y VIII.

<sup>163</sup> Preocupa en 1957, que toda la Patagonia consuma sólo unos 65 millones de kwh, -representa menos del 1 % del consumo público nacional-, con 95 kwh/ habitante, tratándose de una de las regiones de más bajo consumo en el país.

el contexto de las dificultades económico-políticas que afronta. Como se sabe, las elecciones provinciales para gobernador de 1962 que legalizan el partido peronista es el detonante de la destitución de Frondizi por un golpe de estado. Después de un año de gobierno militar y excluido el peronismo nuevamente, la instancia de 1963 otorga el triunfo al UCRP con Arturo Illia, quien hace del nacionalismo petrolero la piedra angular de su gobierno, anulando los contratos petroleros porque no están aprobados por el Congreso. Se abre así una vasta investigación - en varios ámbitos - sobre los mismos.

En este sentido, en los años 1960, los hechos parecen dar la razón a los críticos de los contratos: "...la producción petrolera creció en 1962, pero permaneció estable de 1963 a 1966"<sup>164</sup>. El gobierno cancela los contratos, aunque permite a las compañías seguir operando hasta que salden las obligaciones financieras. "La breve estabilidad política de fines de la década produjo una expansión sustancial: desde 1966 hasta 1969 la producción aumentó un 31%"<sup>165</sup> hubo un pequeño superávit comercial; el petróleo representaba apenas el 5.4% de las exportaciones, pero sólo el 28 % del consumo respectivo"<sup>166</sup>.

En el terreno de lo político y de la política neuquina, el primer gobierno provincial debe actuar en un doble escenario. Por un lado, hacer frente a una situación conflictiva que se traduce en la lucha dentro de la legislatura entre la UCRP (que se erige en oposición) y la UCRI que le toca gobernar; a lo que se debe anexar el poder del peronismo aún proscripto. Por otro lado, el

---

<sup>164</sup> Laura Randall: *Historia Económica Argentina en el siglo XX*. op.cit., p.160.

<sup>165</sup> De todos modos, la producción no avanza lo que se espera, ya que los ex contratistas no realizan inversiones en materia de exploración.

<sup>166</sup> Laura Randall: *Historia Económica Argentina en el siglo XX*. op.cit.

radicalismo intransigente tiene que materializar el estado, debe crear y organizar las instituciones, definir el sistema impositivo, articular los términos en que se efectiviza la coparticipación y las regalías con nación y el régimen económico<sup>167</sup>.

El gobierno neuquino aunque no levanta la prohibición hacia el peronismo, toma medidas conducentes a distender la situación; asimismo, la tendencia del aumento de votos en blanco obliga a pensar que en la nueva provincia, hay una parte importante de la ciudadanía que se mantiene excluida de las experiencias políticas vigentes. En este marco, algunos funcionarios de la etapa territorialana y militantes del peronismo, en especial del interior neuquino, convocan a la Asamblea Provincial Peronista a mediados de 1961. El objetivo de las personas reunidas en el Campamento 1 de YPF en Plaza Huincul, localidad del departamento Confluencia, es crear una estrategia partidaria que les permita sortear el momento político y canalizar los votos en blanco. Están presentes, entre otros, hombres y mujeres que ocupan cargos políticos y públicos en el momento territorialano, ganaderos de diversas localidades neuquinas y, fundamentalmente, comerciantes, de los cuales es necesario mencionar por la importancia que adquieren en la historia política de la provincia, los Sapag. Así surge el Movimiento Popular Neuquino (MPN), uno de los más importantes partido neoperonista de nuestro país, que triunfa en las elecciones de 1962 tanto en diputados como en la gobernación. Sin embargo, la destitución de Frondizi lleva a la intervención de las provincias, excepto Neuquén, quien comparte con otras dos instancias los beneficios de esta medida.

---

<sup>167</sup> Para mayor información sobre tema, Orietta Favaro (editora): *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Op.cit.

Después del interregno de Guido, a nivel nacional triunfa Illia y en la provincia de Neuquén, el MPN con Felipe Sapag (1963). El partido provincial tiene mayoría en la legislatura y en las intendencias y comisiones municipales. Elías Sapag, hermano del gobernador, es el presidente del bloque de partidos provinciales en el Congreso con fuertes vinculaciones con el resto de los neoperonismos. Su acción se hace sentir en varios momentos, en el colegio electoral donde los votos de MPN se negocian por el compromiso de Illia de anular los contratos petroleros, se logra la designación de Oscar Albrieu, riojano, ex radical, último ministro del interior de Perón, como director de YPF a partir de 1964 en representación de Neuquén; a todo esto debe sumarse la excelente relación entre los Sapag y el vicepresidente Perette, cuestionado por el peronismo ortodoxo a nivel nacional y local.

En este marco, dice el diputado Sobisch<sup>168</sup>

“Cuando el MPN dio mandato a sus electores de apoyar al señor que hoy se sienta en el sillón de Rivadavia, lo hizo buscando una posibilidad y era la única, puesto que con la propia no podía concurrir en la República. No lo hemos apoyado ideológicamente, porque muchas de sus ideas no las compartimos, pero lo hemos apoyado en cuatro puntos en los que participamos totalmente y que él fijó en su programa: *anulación de los contratos petroleros*, rompimiento con el Fondo Monetario Internacional, derogación de todos los decretos represivos, libertad total de presos gremiales y políticos”<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Se trata de Carlos Sobisch, vicepresidente de la primera junta promotora del MPN junto a Elías Sapag y padre del actual gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch.

<sup>169</sup> Legislatura de Neuquén. *Diario de Sesiones*. Neuquén, 1963, tomo I. La letra cursiva es nuestra.



Resulta llamativo de este gobierno, que en el debate parlamentario no aparece el problema del petróleo, ahora en la instancia de anulación de los contratos. Más aún, surgen consideraciones de legisladores en el sentido “...que se trate de esclarecer la oportunidad o la conveniencia de la anulación o vigencia de los contratos petroleros, *no creo que corresponda a la misión que estamos desempeñando y tampoco a los intereses de la provincia del Neuquén*”<sup>170</sup>.

Los mensajes del gobernador Felipe Sapag, en su primer período (1963-1966) hacen mención a los derechos de los neuquinos, apelando a los años de postergación de este espacio en el país, quien le adeuda el “...*abastecimiento de petróleo, gas y materias primas...*”[...] “*No ha recibido, en cambio, ninguna de las obras fundamentales para su desarrollo; sólo la herencia de vivir pobres en una tierra rica. En un federalismo bien entendido, no puede haber hijos y entenados*”<sup>171</sup>.

En 1964 se crea el Consejo de Planificación y Desarrollo dependiente del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el análisis y la elaboración de diagnósticos sectoriales y territoriales - provinciales, asesorar en materia de políticas y estrategias para el desarrollo y formular planes y programas provinciales a corto, mediano y largo plazo. Es un momento en que se le otorga valor a la planificación como instrumento de progreso para las regiones (recuérdese la creación del Conade por Frondizi en 1961); en este marco se fortalece la “Región Comahue” a partir de estudios y proyectos realizados por el estado nacional.

---

<sup>170</sup> Declaración del diputado Quarta. Ibíd. La letra cursiva es nuestra.

<sup>171</sup> Legislatura de Neuquén. *Diario de Sesiones*. Neuquén, 1963, tomo I.

Es así que se designan a técnicos y profesionales en el Copade, en general, provenientes de otras provincias, entre otros, Moreno, Savio, Salvatori y Silvio Tosello<sup>172</sup>. Cada uno de ellos incorpora más especialistas y se inicia la conexión con el Consejo Federal de Inversiones, donde se encuentran, por ejemplo, Domecq y Coraggio. En el Copade se piensa en esos momentos, que “...había que transformar la riqueza de la provincia convirtiéndola en renovable, frente a la posibilidad de agotamiento de su potencial petrolero. Y esa transformación debía producirse a través de la agricultura y el desarrollo de zonas de regadío, la minería, el turismo, la producción de energía hidroeléctrica y eólica, la radicación de industrias, etc. Estos fueron ejes de fuerte promoción de Felipe Sapag y del ‘viejo’”<sup>173</sup>. El Copade trabaja en estrecha colaboración con el CFI y la CGE, elaborando informes y publicando cuadernos en los que se encuentran plasmadas las ideas básicas del desarrollo neuquino y el rol que se le adjudica al petróleo, que no es tan importante como se pretende ver.

Se lee en algunos de ellos

“Durante 50 años la población de Neuquén creció rápidamente a impulsos de los dos grandes factores de expansión que caracterizan la Patagonia: lana y petróleo” [...] “Se ha agotado ya el período del petróleo y la lana y con la escasa densidad de poco más de un habitante por kilómetro cuadrado, su población se encuentra comprimida en ese marco económico. La provincia parece haber hecho un alto en su expansión.....para enfrentar a nuevas instancias en su desarrollo económico. Se trata de una nueva conquista del desierto: la de su población industrial”[...] “Su territorio será protagonista principal de una gran empresa argentina: la construcción del sistema Chocón-Cerros

---

<sup>172</sup> Para datos biográficos de algunos de estos técnicos y profesionales, Alicia Moscardi y Graciela Blanco: *Biografía de Silvio Antonio Tosello*. Op.cit

<sup>173</sup> Entrevista a Silvio Tosello (h). Citado en Alicia Moscardi y Graciela Blanco: *Biografía de Silvio Antonio Tosello*. Copade-CFI, Neuquén, 1998, p. 27.

Colorados que abrirá a la provincia una gran posibilidad con su hidroelectricidad y sus tierras de riego”<sup>174</sup>.

En otro documento se afirma

“Para la Patagonia, el petróleo, mientras sólo sea extraído y remitido a los centros de consumo como crudo, no producirá más efectos que los de cualquiera de las industrias extractivas primarias. Los efectos de polarización, multiplicación, capacidad, ingreso y reunión, serán efectivos sólo cuando el procesamiento sea efectuado en los centros de producción”<sup>175</sup>.

Son varios los informes del Copade-CFI en los años 1960 con análisis generales de la Patagonia, su potencial económico, la necesidad de radicación de industrias, el rol del combustible y de la hidroelectricidad. Es decir, se elaboran estudios sobre los recursos económicos de Neuquén en el contexto del área patagónica, observándose el reconocimiento de las reservas de petróleo y gas y en los que se manifiesta la necesidad de su industrialización; privilegiando con fuerza el desarrollo del potencial hidroeléctrico. Quizá por esta razón, todos los informes de esta época mencionan, aunque con cambiantes objetivos, el complejo Chocón-Cerros Colorados, aún esto es notorio en el ámbito de los debates en la legislatura neuquina o en la cámara de diputados y senadores de la nación.

El censo de 1960 revela que la población de Neuquén es de 109.890 habitantes, representando sólo el 0.5% de la población nacional, el 16.7% de la población patagónica (que constituye el

---

<sup>174</sup> Copade. *Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados*. Provincia del Neuquén. Poder Ejecutivo. Primeras Jornadas de Promoción Económica, 1966.

<sup>175</sup> Copade. *Análisis Regional de la Patagonia*. CFI – Provincias Patagónicas, 1966, p.40.

3.3% del total). Con una densidad de 1.2 habitantes por kilómetro cuadrado, Neuquén sigue siendo una provincia nueva y con escasa población, aportando el 6.2% de gas y el 5.0% de petróleo dentro de la producción nacional; escaso porcentaje si tenemos en cuenta que la Patagonia en su conjunto produce 72.5% de petróleo y 58.2 de gas natural en el país. En cambio, las posibilidades hidroeléctricas son significativas en la cuenca rionegrina, en particular, en lo que hace a los ríos neuquinos Limay y Neuquén<sup>176</sup>.

En estos años se enuncia y caracteriza una realidad que se concreta treinta años después, al quebrar el “modelo neuquino” (1990). Se hace una descripción de Neuquén por áreas o zonas como así del papel del hidrocarburo. En el informe se dice

“Surgieron núcleos urbanos con personalidad definida: Neuquén centro de la zona agrícola de riego; Cutral Co y Plaza Huincul, pueblos petroleros; Zapala, punta de rieles del ferrocarril que cruza la Norpatagonia y base de la minería; San Martín de los Andes, zona ganadería y meta del turismo”. “En estos momentos cerca de la mitad de los bienes producidos en la provincia corresponden a la minería y de ésta más del 90% es fruto de extracción petrolera”[...]“Siendo la extracción petrolera actividad de escaso insumo de mano de obra, se explica que la ampliación de fuentes de trabajo productivo haya permanecido limitada en los últimos años y que el crecimiento demográfico haya disminuído drásticamente en el reciente período intercensal. Casi toda la actividad económica se concentra a lo largo de los doscientos km de línea férrea que cruza el territorio de la provincia desde Neuquén hasta Zapala”[...] “Allí se ubicó en 1965 el 61% de la población”<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> En la década de 1960, la participación de los recursos hidráulicos neuquinos en el total nacional es del 16.7%, es decir una quinta parte, lo que representa más de un tercio de los recursos regionales.

<sup>177</sup> Provincia del Neuquén-Copade-CGE. *Relación general y estudio preliminar de los proyectos...* Op. cit.

Desde los años 1960, desarrollan sus tareas en el Copade, técnicos y profesionales que insisten en la necesidad de poner en marcha proyectos que no definan la matriz productiva de Neuquén, sólo como hidrocarburífera, sino que plantean la necesidad de industrializar<sup>178</sup> y/o diversificar en origen: “...el gobierno provincial (pretende) una política de promoción, se integra en la decisión nacional de descentralizar las industrias (sic) ubicándolas al lado de las fuentes de materias primas y de energía...”<sup>179</sup>. Siguiendo el análisis de Francois Perroux, se considera que el esfuerzo de industrialización debe concentrarse en determinados puntos o “polos de desarrollo”, donde es necesario instalar industrias propulsoras que se constituyan en los centros a partir de los cuales se difundan las fuerzas dinámicas de la expansión. Es que la región patagónica, por su potencial energético-hidroeléctrico y por su vasta dotación de recursos naturales, surge como base de apoyo para lograr el desarrollo nacional a través del esfuerzo de industrialización acompañado de una política de infraestructura de transportes y comunicaciones a través de una intensa política de obra pública. En este marco, se entiende que los informes mencionen proyectos sobre soda solvay, soda cáustica, cloro, plaguicidas, cemento, calizas, arcillas, gas, electricidad, recursos hidroeléctricos, recursos forestales, turísticos, etc. No obstante, como explicamos más adelante, varias razones condicionan este desenvolvimiento de la provincia.

---

<sup>178</sup> Según el Censo Nacional Económico, el personal ocupado en el sector de industrias manufactureras, incluyendo minería, electricidad, gas, agua, servicios sanitarios y construcción, alcanza en el país a 1.527.600 personas, de las que el 2.7 % trabajan en la Patagonia y sólo el 0,3% en la provincia del Neuquén. En: Provincia del Neuquén-CFI-CGE: *Relación...* op.cit. El destacado es nuestro.

<sup>179</sup> *Ibíd.*

En los informes del consejo de planificación conjuntamente con el CFI, refiriéndose al desarrollo de la industria del petróleo, se realizan interesantes consideraciones, en especial teniendo en cuenta el avance en la explotación del hidrocarburo, sin que ello implique la definición del perfil económico de Neuquén.

Dicen

“El desarrollo de la industria del petróleo se transformará así en factores que además de aliviar el déficit energético del área metropolitana, actúa como núcleo motriz persistente en la estructura económica regional”<sup>180</sup>.

En estos primeros años de vida institucional, se destina importantes porcentajes del presupuesto provincial para el desarrollo de la economía (42.6%) y para sanidad, educación, cultura y bienestar social (38%). Más de la mitad de la composición del presupuesto son ingresos nacionales en concepto de coparticipación (52.3%). Esto demuestra que aún las regalías no tienen la incidencia que se observa en los años 1980<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Copade: *Análisis Regional de la Patagonia. CFI y Provincias Patagónicas*. Op.cit.

<sup>181</sup> Ministerio de Economía de la Nación. Acta de Concertación del Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia del Neuquén. Bs.As., mayo de 1974, pp.63-64.

#### **IV.- NEUQUEN. Cambios y continuidades en el espacio provincial, 1966 - 1972**

No es objetivo de este apartado, analizar las causas del golpe de estado de 1966. La democracia ‘restringida’ y el gobierno del radicalismo del pueblo con el presidente Illía son derrocados, las “opciones se definieron y los conflictos de la sociedad, hasta entonces disimulados, pudieron desplegarse plenamente”<sup>182</sup>. La maquinaria del golpe puesta en marcha durante varios meses permite afirmar que el hecho en sí no constituye patrimonio de los militares; los ciudadanos, las corporaciones, la prensa incitan a la rebelión y el gobierno no reacciona. Sin embargo, a fines del mes de junio todo parece anudarse: el golpe se produce y la ‘revolución argentina’ se instala en la escena pública. “El incruento golpe de estado respondía a las expectativas de la opinión pública que había sido preparada desde hacía tiempo acerca de las cualidades cívicas de los salvadores de uniforme”<sup>183</sup>.

Las fuerzas políticas, en general, apoyan la insurrección; pero en particular dos de ellas. Por un lado, los conservadores y, por otro, los que actúan como oposición y en lucha facciosa durante el gobierno derrocado: los partidarios de Frondizi, ahora en el MID e inicialmente beneficiarios del cambio de facto. Es importante señalar que el peronismo, partido que por su inclusión o exclusión al sistema político, problematiza y bloquea

---

<sup>182</sup>

Luis Alberto Romero: *Breve Historia Contemporánea Argentina*. F.C.E., Bs.As., 1994, p. 229.

<sup>183</sup> Alain Rouquie: *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943 - 1973*. Emecé, Bs.As., 1982, tomo II, p. 253.

el desenvolvimiento de la política desde 1955, también participa del derrocamiento del gobierno 'democrático'.

En efecto, tanto en su versión sindical como política, los peronistas y el propio Perón aceptan - con cierto beneplácito - los hechos de junio de 1966. Al principio predominan las coincidencias respecto de la sociedad y de la economía; se agregan intereses diferentes y contrapuestos que pronto entran en colusión. Reorganización del estado y de la sociedad con una fórmula que el gobierno de facto encuentra. Se pone así fin a la puja sectorial, dejando - como dice Romero - descolocado al sindicalismo vandorista, aliado en momentos de la sedición y al propio Perón. El régimen se pone a diseñar políticas con el control de todos los instrumentos estatales y sin plazos visibles. El programa parece estar encaminado a reimplantar el liberalismo y la economía de mercado y los ejes de la modernización ofrecida por el onganiato, pasan por apoyar la iniciativa privada y por lo tanto, limitar la intervención estatal, propiciando las inversiones extranjeras.

Sin embargo, surgen variadas contradicciones en materia económica. En efecto, los hombres que desempeñan funciones en el aparato de estado, desde Salimei a Alsogaray, expresan líneas, posiciones e ideas - a veces - incompatibles. Existe, no obstante, un elemento aglutinador: sus visiones acerca de la política y de los espacios donde se ejerce; universidad y comunismo son dos preocupaciones centrales para el nuevo régimen. En otras palabras, la revolución argentina implica la proyección sobre el estado y la sociedad de los valores del ejército: autoridad,



organización, grandeza nacional y el centro neurálgico de la ideología autocrática burocrática es el general presidente<sup>184</sup>.

El estado burocrático autoritario, como lo denomina O'Donnell<sup>185</sup>, significa toda una reorganización del estado: creación de organismos que deben ser los motores del 'cambio de estructuras'. Planeamiento, polos de desarrollo y modernización son los elementos con los que pretende operar el gobierno con el objetivo de lograr el 'nuevo estado' con miras a la 'grandeza nacional'.

Ahora bien, cómo entienden los hombres del gobierno el planeamiento o la planificación, qué significa propiciar polos de desarrollo y cuáles son los mecanismos para la modernización de la economía. Por un lado, es necesario precisar que entre las primeras medidas de junio de 1966, se encuentra la instauración del "Sistema Nacional del Planeamiento y Acción para el Desarrollo", al que Roth, subsecretario técnico del gobierno de Onganía describe así

"La Revolución Argentina inauguró no un plan sino un sistema de planeamiento. Este era tan complicado que aunque el secretario del Conade y todos sus funcionarios impartían clases con pizarrón, diagramas y gráficos para explicarlo, la mayor parte de los secretarios de estado que se desempeñaron por ese entonces cumplieron su ciclo vital

---

<sup>184</sup> Alain Rouquie: *Poder militar y sociedad*..., op. cit., pp. 264 -266.

<sup>185</sup> Las características más importantes de este tipo de estado son, por un lado, la gran burguesía como base social más importante, predominando las organizaciones coactivas, principalmente sobre los sectores populares anteriormente activados. Esta exclusión suprime de alguna forma, la ciudadanía y la democracia política. Por otro lado, el estado burocrático autoritario (B.A.) se orienta a favorecer a los grupos oligopólicos, tanto de capital privado como estatal en el marco de la trasnacionalización de la economía. En Guillermo O'Donnell: *El Estado burocrático autoritario, 1966 - 1973*. Belgrano, Bs.As., 1982, pp. 60 -63.

(asunción, discurso, toma de posesión del coche oficial, viaje al exterior, deterioro y renuncia) sin llegar a entenderlo”<sup>186</sup>.

En este sentido, se pretende formular planes nacionales de largo y mediano plazo, planes regionales y sectoriales; todo ello debe ser compatibilizado, ejecutado y evaluado. Las directivas contienen normas para el sector público nacional, provincial y municipal, tanto a largo como a corto plazo. La estructura del sistema es autocrática y, si bien, se trata de definir las interrelaciones entre los componentes, cada vez se agregan más representantes, por ejemplo, los delegados regionales. Al respecto, el proceso y funcionamiento del sistema en los espacios regionales es aún más complejo; la junta de gobernadores debe reformular políticas y estrategias ‘adecuándolas a las necesidades regionales’, sobre la base de las directivas del Conade<sup>187</sup>.

El sistema tiene definida su estructura hacia septiembre de 1966, aunque posteriormente se emiten decretos reglamentarios y complementarios. Su real funcionamiento durante los cuatro años de instauración, es tan complicado como la propia complejidad de la estructura propuesta. En lo que hace a la cuestión regional, por una parte, se establecen ‘polos de desarrollo’, a través de la selección y promoción de áreas en el espacio nacional. Por otra, se enuncia un listado de actividades por regiones, elaboradas - se dice en los documentos -, a partir de las demandas de las provincias; formulaciones carentes de consistencia ya que ofrecen una variedad de contradicciones.

---

<sup>186</sup> Roberto Roth : *La Opinión* , 20 de mayo de 1971. Citado por Horacio Boneo: “Aspectos regionales de la planificación: Mito y realidad”. En: *Siap. Revista de la sociedad interamericana de planificación*. Colombia, 1971, vol. II, 20.

<sup>187</sup> Horacio Boneo: “Aspectos regionales de la planificación...”, op. cit., p. 6.

En síntesis, no obstante que el sistema de planificación obtiene éxitos parciales, la idea de destinarle recursos y esfuerzos como política de estado, continúa teniendo consenso tanto en los ámbitos públicos como privados y a pesar del escaso impacto en la realidad, se considera como ‘instrumento de cambio’. Es pertinente aquí señalar la noción de polos de desarrollo que propone el sistema de planificación de la década a los efectos de nuestro trabajo. Esa ideología se vincula al desarrollismo y se caracteriza por enfatizar el desarrollo ‘nacional’ dando escasa importancia a los aspectos espaciales del mismo, “... *en todo caso afirmando que el desarrollo regional implica el desarrollo de las regiones constituyentes*”<sup>188</sup> .

Ciertamente hay elementos en común entre la teoría de polos<sup>189</sup> y el desarrollismo, entre otros, el economicismo, su especificación en el industrialismo, el rol del estado como árbitro y conciliador de los conflictos, conciliación entre las clases y el papel esencial del capital extranjero. Aún cuando tanto la teoría de los polos, como el desarrollismo, “aparecen como versiones de una misma ideología según se la vea desde el centro dominante o desde la periferia dominada, la primera tiene la virtud de señalar abiertamente una serie de fenómenos del mundo real que la segunda, por necesidad política, oculta”<sup>190</sup>.

En última instancia, nos interesa desmixtificar su operacionalización en nuestra realidad, más que el modelo puro de funcionamiento regional de la teoría. En este sentido, lo que se

---

<sup>188</sup> José Luis Coraggio: “Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo”. En: *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Chile, 1972, vol. II, 4, p. 37.

<sup>189</sup> La teoría de los polos la desarrolla Francois Perroux en Francia, en el contexto de la finalización de la segunda guerra mundial y siendo asesor del general De Gaulle.

<sup>190</sup> José Luis Coraggio: “Hacia una revisión...”, op. cit., p. 38.

constata, en general, es la imposibilidad del cumplimiento de los requisitos lógicos de la dinámica de la polarización<sup>191</sup>, ya que el desenvolvimiento de actividades en determinadas regiones tienden a convertirlas en enclaves; signo distintivo de la necesidad de seleccionar los sectores industriales que se constituyan en el ‘polo’ para poner en marcha el crecimiento de un espacio, tal es el caso del Chocón. De lo que se trata es de un ‘polo de desarrollo y no al desarrollo del polo’.

Las fuentes de las que se nutre la revolución son variadas, aunque dos se constituyen en centrales: nacionalismo y liberalismo, a las que Onganía pretende resumir. El estado sujeto a una miríada de intereses, acompaña a una sociedad a la que se debe ‘desbloquear’. Según los hombres que intervienen en este proceso, existe un desfasaje entre el ‘grado de desarrollo económico y la situación social’; se produce la modernización antes que la industrialización y la política de redistribución social que se viene dando, excede y frena el desenvolvimiento del mundo del trabajo. Se concibe a la modernización como una política que favorece la concentración de la riqueza y que implica lógicamente, la regresión del ingreso nacional.

Ahora bien, las medidas generan tensiones y conflictos, en rigor, es necesario gobernar con mano dura; por ello, Onganía señala que existe un tiempo económico al que le sucede un ‘tiempo social’ y luego viene el ‘tiempo político’. Nadie sabe cuántos años deben pasar entre uno y otro; en todo caso, según se desprende de las exposiciones del ‘dictador modernizante’ y de declaraciones de Lanusse, es necesario llegar al 2013.

---

<sup>191</sup> *Ibíd*, pp. 25- 39.

En suma, el período que comienza en los años 1950 y se extiende a la década de 1970 está signado por el tránsito entre un proceso intenso de sustitución de importaciones para el consumo final, a otro, caracterizado por la acumulación de capital con alto contenido externo y una creciente complejización del aparato productivo<sup>192</sup>. Así, durante estos veinte años, el modelo de acumulación sigue una dirección relativamente definida, aunque el período es acompañado de rupturas del orden constitucional. El estado nacional, mantiene el estilo ‘desarrollista’ como eje de la política económica, operándose promoción industrial selectiva, legislación sobre inversiones extranjeras, política de crédito oficial, apertura a la radicación de capitales externos en sectores estratégicos, “así como la habilitación de infraestructura básica para apoyar el proceso de acumulación”<sup>193</sup>.

### **El interregno de Rodolfo Rosauer en el estado provincial**

El golpe de junio de 1966 opera profundos cambios en las provincias. Neuquén no escapa a ello y el gobernador Felipe Sapag, del Movimiento Popular Neuquino (MPN) deja paso al ingeniero Rodolfo Rosauer, quien asume en agosto de ese año.

Tengamos presente que inmediatamente luego de la insurrección y por el término de poco más de un mes, se hace cargo del gobierno de Neuquén un interventor militar, el coronel Jorge Elizagaray, segundo comandante de la sexta brigada con asiento en la provincia. Lo pone en funciones el titular de la

---

<sup>192</sup> Alejandro Rofman y Nora Marques: *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*. CEUR, Bs.As., 1988, 22, p. 6.

<sup>193</sup> *Ibid*, p. 7.

misma, general Julio Eladio Aguirre, quien en el acto de asunción expresa

“... en cumplimiento de órdenes superiores y por las razones que son de dominio público, debía relevar de su cargo de gobernador, al señor Felipe Sapag”. Y que “... en salvaguarda de los intereses de la provincia y de la nación también, sería propósito de las FF.AA. a su cargo [...] *continuar la magnífica obra del gobierno del señor Sapag*”. Agregó que “... se hacía *un deber destacar en nombre de la verdad la eficiente labor desarrollada por el señor Sapag* y que lamentaba enormemente tener que relevarlo de sus funciones por esa causa, y más aún, por la amistad personal que a él unía desde hace largos años y revalidada en situaciones difíciles”<sup>194</sup>.

El ex gobernador presente en el acto, “agradeció los conceptos vertidos por Aguirre y Elizagaray respecto de su persona y hacia su gobierno” y expresa que “... *ya que el destino dispuso que su gestión pasara a manos del interventor deseaba que éste tuviera en su gestión administrativa el mayor de los éxitos*”<sup>195</sup>.

El ingeniero Rodolfo Rosauer designado el 23 de julio de 1966, es el gobernador neuquino que acompaña casi todo el onganato. Con residencia en Buenos Aires por razones de administración de sus negocios, tiene intereses económicos en la provincia de Río Negro; está vinculado a la fundación de Pomona<sup>196</sup> y es autor de un ambicioso proyecto de colonización del área donde posee tierras, la isla de Choele Choel<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> *Río Negro*, 29 de junio de 1966. El destacado es nuestro.

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ciudad del Alto Valle de Río Negro.

<sup>197</sup> El ingeniero civil Rodolfo Ernesto Rosauer nace en Bs.As. en 1899, se gradúa en la Facultad de Ciencias Exactas, desempeñándose en la Dirección General de Navegación y en puertos; todas labores dependientes del ministerio de obras públicas de la nación. También desarrolla tareas como miembro del directorio de empresas industriales y constructoras; es hermano de Juan

El gobernador no se malquista, por lo menos en los primeros meses, con las fuerzas políticas de la provincia. Continúan en sus cargos varios intendentes del neoperonista MPN: Angel Della Valentina en la Capital<sup>198</sup>, Amado Sapag en Zapala y Antonio Busqueta en Centenario. La renuncia de Sapag en la localidad zapalina en mayo 1968, genera preocupación en sus habitantes, en el concejo vecinal y en las fuerzas militares de la ciudad y de Covunco. Estos últimos hacen llegar al gobierno neuquino, a través de sus jefes, los tenientes coroneles José Luis Tobal Torres y Julio César Viola Pantoli, su adhesión al ex intendente y su disconformidad por la renuncia.

La situación tiene mayor transcendencia de lo que acostumbra ser la renuncia de un intendente. Declaraciones, aclaraciones y comunicados de parte del gobierno, son signos distintivos de la gravedad que adquiere el enfrentamiento entre éste y el ex intendente, a raíz de informaciones brindadas por Amado Sapag. Subyace claramente la importancia de las redes conectivas construídas por los Sapag con el ejército durante los años 1940.

El resto de las intendencias que están gobernadas por adherentes al MID y la UCRI, continúan con sus autoridades constituídas. Excepto la de Plottier (deja César Reguero), Las Lajas (cesa Jorge Rubén Centeno) y Chos Malal (es reemplazado Estanislao Aloé por Clemente Ordóñez)<sup>199</sup>. Se disuelven las

---

Rosauer, propietario del vivero 'Los Alamos' en Cipolletti, Río Negro. En: *Río Negro*, 23 de julio de 1966.

<sup>198</sup> En julio de 1968 es reemplazado por el doctor Marcelo Otharán, abogado, con más de 10 años de residencia en la provincia.

<sup>199</sup> *Río Negro*, 12 de julio de 1966.

comisiones de fomento de varias localidades neuquinas, sin embargo, sus presidentes adoptan la forma de ‘comisionados’<sup>200</sup>.

Las buenas relaciones entre el gobierno designado por la revolución argentina y el depuesto Sapag, se prolongan hasta fines de 1966. No obstante, la realidad es bastante más compleja, ya que con el mensaje de navidad, Rosauer realiza una fuerte crítica al anterior gobernador, acusándolo de “*sectario y arbitrario en el uso del poder*”<sup>201</sup>, el que responde con la misma dureza. Si bien la situación tensiona las relaciones entre ambos, no provoca la ruptura; esta sobreviene en 1969 cuando, por un lado, luego de una reunión varios adherentes al MPN, deciden rechazar los cargos públicos [sic] que le ofrece el gobernador y, por otro, los intendentes antes mencionados renuncian a sus funciones. Al respecto, cabe señalar que el enfrentamiento entre Sapag y Rosauer se deriva a la justicia federal de General Roca (Río Negro) y la sentencia dictada por el juez Germán Sergio Aleman establece absolver de culpa y cargo al ex gobernador de Neuquén en la causa que le sigue por desacato el entonces mandatario Rodolfo Rosauer<sup>202</sup>. Este recurre a la cámara de apelaciones de Bahía Blanca, entablándose un conflicto que atraviesa la totalidad de su gestión.

---

<sup>200</sup> Ibíd, 26 de julio de 1966.

<sup>201</sup> *Confirmado*. Bs.As., 28 de enero de 1970, p. 20.

<sup>202</sup> Entre los conceptos vertidos por Rosauer que provocan el conflicto, enuncia: “...nos hemos encontrado en esta provincia con una administración de tipo discrecional que desembocaba en la obsecuencia y por lo tanto, en la indiferencia, en la ineficacia, conformismo de gran parte del funcionariado provincial”. Esto da lugar a que Sapag responda que “... carece de autoridad moral quien pretende transferir su propia incapacidad deteriorando a los que lo han precedido” y que no puede hablar de obsecuencia porque “personalmente es un títere que sólo recibe y cumple órdenes y cuya principal acción de gobierno es pasear un perrito de árbol en árbol”. En: *Río Negro*, 30 de marzo y 29 de noviembre de 1968.



Los cambios observados al nivel del estado y de la dominación política, nos permiten resignificar el conflicto. Señala una editorial del diario Río Negro

“...pero...¿cuándo empezó públicamente la diferencia entre el actual y el anterior gobierno? [...] Tal vez inoportuno en la fecha, Rosauer reveló un problema que preocupa al gobierno neuquino: *su brutal dependencia del staff de funcionarios que responden al ex mandatario provincial*. Lo hizo indirectamente, al calificarlos de obsecuentes y otros términos de agresividad poco usual. Pero, para el observador interesado, el problema *radica* en la vital fuente de información que se le suministraba a Sapag de los movimientos del nuevo gobierno y la falta de confianza que los ministros y subsecretarios tenían de la mayoría de los funcionarios actuantes”<sup>203</sup>.

En el gabinete de Rosauer se desempeñan, entre otros, en asuntos sociales, Guillermo Iribarne; en gobierno, el coronel Raúl Gómez Fuentealba (luego reemplazado por Antonio Gagliano); en economía, Rubén Néstor Sosa (en 1969 reemplazado por Eduardo Tiscornia); en asuntos agrarios, Alvaro Cayol<sup>204</sup>, en la dirección general de educación la profesora Blanca Pozzo Ardizzi de Tirachini; jefe de la policía de Neuquén, el capitán Jorge Alberto Funes. En la dirección general de trabajo se designa a Marcelo Pessino y en el Banco de la Provincia de Neuquén (BPN), se coloca a Alberto Zingoni (presidente) y Ernesto Marti Reta (vice). Tengamos presente que en el gobierno de Rosauer se desempeñan hombres vinculados al empresariado rionegrino, como el ministro de economía y el vicepresidente del BPN, situación que provoca enfrentamientos con Acipan (Asociación comerciantes y afines de Neuquén). En la búsqueda de un sustento legitimador, el

---

<sup>203</sup> *Río Negro*. “Rumor en la calle”, 3 de febrero de 1967. El destacado es nuestro.

<sup>204</sup> El arquitecto Alvaro Cayol, se desempeña como subsecretario de obras públicas en el gobierno de Sapag, entre 1963 a 1965, cargo que deja por razones particulares. En: *Río Negro*, 20 de agosto de 1966.

gobierno produce un cambio significativo, designa a un hombre representativo de los intereses económicos de Neuquén en la presidencia del BPN: Alberto Zingoni.

Las tensiones entre Rosauer y las fuerzas políticas no se reducen al MPN; también con los peronistas ortodoxos, encabezados por Alfredo de Martín y vinculados al grupo que responde a nivel nacional a Raúl Matera, dirigente que muestra escasa afinidad con el comando nacional peronista. Asimismo, la ruptura se efectiviza con los peronistas nucleados alrededor de Alfredo Rosados y Raúl Pintos (codirectores del diario *La provincia*). La Unión Popular con Pedro Quarta y Donato Ruíz, de la línea dura del peronismo, tampoco tiene un acercamiento con el gobernador de Neuquén, más bien, frente a versiones sobre presuntos pactos, éstas se desmienten y se aclara el posicionamiento de la agrupación.

La conflictiva relación con las fuerzas políticas, se refuerza con motivo de los intentos del peronismo local de realizar actos públicos en recordación al 17 de octubre. Estos son prohibidos por el gobierno y disueltos por la policía los intentos de reunión. Desde la perspectiva que privilegia los acuerdos sin que ello elimine los términos de la conflictividad, llama la atención que entre los firmantes de la nota solicitando autorización para la reunión, figuren juntos: Sapag, Vai, Romero, De Martín, Sagazeta, Solana, Creide, Ahumada, etc.; es decir, emepenistas y

peronistas, a la sazón enfrentados, en esta coyuntura unidos<sup>205</sup>, por la mediación del día de la lealtad.

Mientras tanto, los hombres del MID - en el mismo sentido que en el orden nacional - continúan participando del gobierno de la revolución; ocupan cargos a nivel de ministerios y secretarías en la provincia, tal es el caso de Angel Benedetti (subsecretario de bienestar social) y Pedro Fernández (subsecretario de gobierno).

Las tensiones no se reducen al gobierno con los partidos políticos; junto a esta dimensión, son complicadas las relaciones con algunas corporaciones como la Federación Económica de Neuquén en cuya dirección se desempeña Jorge Fittipaldi, quienes “ [...] reprocharon al gobernador su oposición a las obras del Chocón Cerros Colorados. Es que desde tiempo atrás Rosauer sostiene que las obras no beneficiarían a la Patagonia ”<sup>206</sup>.

Si bien el proceso debe mirarse atendiendo a la tensión existente en la línea Sapag - Rosauer, ello no configura la desarticulación de los neoperonistas neuquinos ni del imaginario social capaz de articular relaciones grupales e interpersonales. La cristalización de los cambios es más aparente que real; Rosauer mantiene incorporados al aparato estatal ¿en la búsqueda de legitimidad ?, ¿por la ruptura de los instrumentos políticos a través de los cuales el estado promueve el cambio?. Más en sentido de agregación y ante la ausencia de una red de

---

<sup>205</sup> Resulta interesante ver quienes integran las mesas recordatorias del día de la lealtad; expresión de diferentes corrientes políticas como López Osornio, Solana, Pessino, Creide, Lopatín, Acuña, Natali, Carod, Ocampo, Romero, Vai, De Martín, Sagazeta, Delín, Bustamante, López Llovet, Forestier, Castro, Rodríguez, Consoli, etc. El orador principal es Felipe Sapag, quien entre otras cuestiones, agradece a los militares que interceden para que el gobierno permita concretar el acto. En: *Río Negro*, 18 de octubre de 1966.

<sup>206</sup> *Río Negro*, 18 de octubre de 1966.

institucionalidad democrática, operan en el gabinete hombres del ex gobierno. Se trata de la presencia y acción técnica de economistas y planificadores, fundamentalmente en el Copade. Entre otros, Pedro Salvatori<sup>207</sup>, Silvio Tosello, Alvaro Cayol, etc. También desarrollan funciones en el aparato de estado, el ingeniero Horacio Forni como director de promoción económica de la provincia del Neuquén<sup>208</sup>, el ingeniero Mario Ever Morán, como director de saneamiento ambiental de Neuquén e Hilda López como jefa de bienestar social en el municipio neuquino.

La política pública - entendida como producto del estado - constituye un conjunto de acciones (y omisiones) destinadas a obtener determinados fines. La toma de posición de la instancia estatal no siempre es unívoca, homogénea y permanente e involucra sujetos sociales; aunque para el caso neuquino, se manifiesta con cierta homogeneidad y continuidad habida cuenta del accionar de los programadores que desempeñan funciones en el Copade (consejo de planificación y desarrollo). Al respecto, es interesante señalar que este último, es un organismo clave en el sentido que venimos analizando y particularmente durante la gestión de Rosauer, obtiene una dimensión significativa. Un hecho demostrativo es el decreto del gobernador por el cual solicita al resto de las reparticiones públicas *“su más amplia colaboración al Copade para la preparación del programa de ordenamiento y transformación de la provincia”*<sup>209</sup>. Para ello, se realizan gestiones con el gobierno nacional orientadas a la búsqueda de apoyo económico con el fin de ‘revitalizar la

---

<sup>207</sup> El ingeniero Pedro Salvatori junto a Emilio Moreta, son designados por Rosauer en carácter de representantes de la provincia del Neuquén en el comité coordinador del convenio plan de operaciones, CFI -ONU, para el estudio integral de la región Comahue. En: *Río Negro*, 23 de febrero de 1969.

<sup>208</sup> *Río Negro*, 12 de septiembre de 1969.

<sup>209</sup> *Río Negro*, 14 de agosto de 1966. A partir de 1968, pasa a depender del Copade la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia.

economía' y actualizar los pagos de parte de la deuda con los proveedores del estado; en tal sentido, se firma un compromiso de girar a la provincia un total de 500 millones de pesos.

No obstante, el estado provincial asiste a una doble restricción. Por una parte, la disminución de los fondos de coparticipación federal tiene una fuerte incidencia en el presupuesto, ya que es el más importante recurso provisto por el estado nacional. Por otra, la sensible disminución de las regalías, al desplazarse en la década de 1960, el centro de interés de YPF hacia los yacimientos de Colonia Catriel (Río Negro)<sup>210</sup>. Esto no sólo determina la reducción de la producción de petróleo neuquino, sino que además, hace descender en un 15 % el PBI<sup>211</sup>.

En efecto, en materia petrolera el gobierno militar produce un arreglo con ex contratistas, cuyo resultado permite que continúen operando en condiciones previas a la anulación de los contratos. En 1967 en un giro importante, se emite la ley de Hidrocarburos N° 17.319, la que propicia una activa y preponderante participación del sector privado en todos los eslabones de la cadena petrolera. Los precios no pueden ser inferiores a los internacionales (hasta 1973 los precios en el país son superiores a los internacionales). Esto se inscribe en la "doctrina de seguridad nacional" que un grupo de militares elabora y que tiene como figura central al general E.Guglielmelli. Esta doctrina vincula la seguridad nacional con la derrota a la "subversión interna", para lo cual los militares propician el desarrollo económico y social del país con la intención que se

---

<sup>210</sup> Catriel nace como colonia agropastoril a fines de siglo, carácter que mantiene hasta finales de los años 1950, momento en que se descubre petróleo y se inicia un importante crecimiento demográfico.

<sup>211</sup> *Confirmado*: "El Neuquén de Sapag", Bs.As., 2 de diciembre de 1970, p. 70.

desenvuelva la industria pesada, financiada – de ser necesario – con capital extranjero. Por ello, el sector petrolero privado recibe apoyo del gobierno y se negocian contratos incluso con compañías con las que no se acuerda compensación, con la oposición de los nacionalistas y los principales líderes sindicales.

En este período se otorgan permisos para exploración tanto en la plataforma marina como en las cuencas continentales, sin que se descubran hidrocarburos. Se formalizan contratos entre YPF y las empresas privadas nacionales en yacimientos con reservas comprobadas: Pérez Companc, Bidas y Astra, las que no sólo aumentan sino que permiten a las compañías ganancias iniciales en el negocio del petróleo. Si bien la participación de la empresa estatal en la comercialización interna de derivados disminuye entre 1966-1970 del 60 al 57%, luego se recupera y las importaciones de crudo y derivados disminuyen notablemente.

Daniel Brunella - a cargo de la empresa estatal en este período como administrador general - en un trabajo presentado en Chile (Cepal, 1969), señala que la política petrolera iniciada en 1967 crea a la empresa estatal YPF una situación novedosa, ya que de un régimen monopolista pasa a participar a otro competitivo. Dice

“...al hacerme cargo de la administración general de YPF reemplazando un Directorio de 17 personas, encontré una frondosa organización con 41.504 agentes, cuatro grandes yacimientos de hidrocarburos, seis refinerías, una flota petrolera con 24 buques mayores y 20 menores, 2.200 km de oleoductos y poliductos troncales, 35 plantas de almacenaje y 2.477 puestos de expendio, además de hospitales, policlínicos, proveedurías, viviendas, etc, todo ello distribuido en un área de 2.800.000

km2.[...] “Las modificaciones a una empresa de tanta importancia debía hacerse procediendo con extrema cautela, para no dañar el mecanismo productivo”<sup>212</sup>.

La descripción sobre el accionar de la empresa es relevante teniendo en cuenta quien lo señala y en qué época se hace; asimismo, la legislación del gobierno militar rige hasta los años 1990.

En lo que respecta a Neuquén, además del descubrimiento de Centenario (1961), resulta clave el hallazgo de Puesto Hernández (1969). Los principales contratos de referencia se destinan a la cuenca neuquina en áreas de buena productividad. La situación descrita comienza a beneficiar a la provincia, aunque no está aún definido su perfil productivo, ya que las regalías, que es el instrumento por el cual los estados capturan la renta petrolera y gasífera, por lo menos hasta el año 1981 (donde se producen cambios en la legislación y nueva crisis petrolera) se calcula como el 12% del valor boca de pozo del petróleo y gas natural, equivalente en la práctica al 12% del precio oficial del crudo en distintas cuencas productoras y a casi un 12% del precio de transferencia del gas a Gas del Estado; todos los precios son regulados por la Secretaría de Energía.

Es decir que el sistema jurídico argentino estructura un esquema de coparticipación provincial en el “negocio” de los hidrocarburos, al establecer que los estados provinciales participan del derecho a percibir regalías que la nación les concede por la explotación de estos recursos naturales agotables, localizados en su territorios, que pertenecen al patrimonio

---

<sup>212</sup> Daniel Brunella: *La administración de las empresas públicas. La experiencia de YPF*. Bs.As., 1970, p.17.

nacional. No obstante, como afirma Gorestein, las “formas y especificidades que asume la intervención de las jurisdicciones provinciales no puede dissociarse de las cambiantes condiciones que experimenta el desarrollo de la actividad productiva, en el marco de los distintos proyectos socioeconómicos y energéticos que se implementan desde que se federaliza la riqueza hidrocarbural”<sup>213</sup>. Los proyectos formulados en el período de referencia no tienen en cuenta la dimensión espacial y la liquidación de las regalías ponen de relieve los elementos de carácter macroeconómico y sectorial que se articulan en este proceso de apropiación y permite ver cuál es la posición de cada provincia productora respecto de los restantes actores, entre otros, el estado nacional, YPF, las empresas privadas.

En este orden, Neuquén no es una provincia que tenga – en la década de 1960 y comienzos de 1970 – una importante participación de petróleo y gas en el total nacional, aunque se observa *una tendencia en lento y sustantivo ascenso*. Es decir que la dinámica en el proceso de integración económico-territorial de Neuquén, aún deviene de la estrategia de desarrollo nacional. En la medida que se intensifica la ISI, la provisión de energía es fundamental tanto por la demanda de la industria química, petroquímica, automotriz y de la creciente urbanización de la pampa húmeda litoral argentino, que hace este tipo de requerimientos. En rigor, en esta etapa de industrialización sustitutiva se desenvuelve un contexto de mercado interno protegido; en la medida que ingresan nuevas empresas transnacionales se constituyen mercados que funcionan en condiciones de competencia imperfecta. De todos modos, hacia fines de este período, concluye una importante etapa de

---

<sup>213</sup> Silvia Gorestein: “La integración económico-territorial del sudoeste bonaerense y del ámbito neuquino”. Bahía Blanca, Policopiado, p. 57.



maduración industrial y a mediados de 1970, se inicia el desarrollo de sectores productores de bienes intermedios de origen industrial, de bienes de consumo durable, de herramientas y de componentes de otros aspectos de la industria, en las que tiene un lugar cada vez más destacado el petróleo y sus derivados<sup>214</sup>. Así, *el estado provincial conforma su presupuesto, mayoritariamente por aportes nacionales y coparticipación federal y no por regalías hidrocarburíferas.*

Ahora bien, en un intento de fortalecer la escena pública frente a una ciudadanía sustraída de la política, se crean los consejos asesores de las municipalidades, integrados por hombres que representan intereses económicos de la provincia. Las funciones de los miembros del consejo es opinar y corregir, sobre los presupuestos comunales y sus destinos. Por ejemplo, respecto de la municipalidad neuquina, tanto aconsejan aprobar ordenanzas impositivas que permitan el aumento de determinadas tasas y mantener otras sin modificaciones como desaprueba lo estipulado en gastos. Consideran que existe una “*desproporción entre gastos de personal y otros rubros y el monto destinado a obras públicas que alcanza al 19 % del total presupuestado*”<sup>215</sup>. El organismo vecinal opina sobre las obras previstas y sugiere otras, recibiendo el respaldo de Acipan.

Tengamos en cuenta que gran parte de los habitantes neuquinos se vinculan al aparato de estado como empleados públicos, por lo tanto, se constituyen en la parte de la población activa que dinamiza el principal rubro de la provincia, los servicios y el comercio.

---

<sup>214</sup> Julio Neffa: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina, 1880-1996*. Eudeba, Bs.As., 1998, pp.245-261.

<sup>215</sup> *Río Negro*, 22 de febrero de 1968.

En lo que respecta al ex gobernador Sapag, no se aleja de la arena política durante los años de referencia, antes bien, realiza permanentes declaraciones públicas relacionadas a la gestión de Rosauer e instala el tema del Chocón al tope de la agenda pública como núcleo activo del “Movimiento en defensa del desarrollo regional”. En efecto, junto a otros políticos de Río Negro y Neuquén como Carro, Montenserrín, Butchinik, Sanhueza, Tropeano, Carlos Vidal, José Gadano, Hilarión Lenzi, etc., participan de reuniones provinciales y nacionales, hacen llegar al presidente de Hidronor, general Manuel Olascoaga y a funcionarios de Onganía, la preocupación que los une: la obra no sirve a los intereses regionales, sólo al litoral - pampa húmeda. Asimismo, cuestionan la falta de presencia en la empresa hidroeléctrica, de representantes de las provincias proveedoras del recurso <sup>216</sup>.

El período de estudio se caracteriza por una transformación importante de la economía, que pone en situación de privilegio el capital industrial nacional y extranjero y tiene lugar más allá de los cambios políticos institucionales. Se adoptan políticas de inversión intensiva, tanto en sectores productivos como en infraestructura básica. Además, se registra un importante desarrollo de la actividad manufacturera correspondiente a las ramas pesadas y semipesadas del sector que incluye rubros como la industria automovilística, química, maquinarias, herramientas, insumos del sector farmacéutico, siderurgia, material ferroviario y

---

<sup>216</sup> El primer representante de Neuquén en Hidronor, aunque con carácter de suplente, es el ingeniero Carlos A. Ballester, director general de Agua y Energía Eléctrica de la provincia (1968). En junio de ese año, se designa al representante titular, Carlos Bresler, antiguo habitante de Neuquén que se desempeñara durante más de veinte años en Parques Nacionales.

petroquímica<sup>217</sup>. Precisamente con este último rubro se *relaciona* fundamentalmente Neuquén como una de las provincias proveedoras de petróleo al área litoral-pampeana, en el contexto de desarrollo del mercado interno, ávido de bienes sustitutivos de importaciones.

La situación opera una configuración regional, que para el caso que nos ocupa, origina la movilización de recursos productivos y humanos. En este sentido, es importante señalar el crecimiento demográfico de Neuquén, que pasa de 109.890 habitantes en 1960 a 154.570 en 1970, con un crecimiento intercensal del 40.7 % en la década y una urbanización del 48 %<sup>218</sup>. Es significativo el movimiento migratorio, dándose una fuerte migración - un 8.1 %-, desde las principales provincias argentinas hacia este espacio del norte de la Patagonia.

La decisión de migrar a esta provincia, que entre 1965 y 1970 es del 14,7 % proveniente del gran Buenos Aires, corresponde a un conjunto de determinantes, factores de atracción de ciertas áreas y de expulsión de otras; para Neuquén se debe esencialmente a las expectativas de mejoría relativa por la posibilidad de inserción en el mercado de trabajo. La construcción de la obra del Chocón y la explotación del petróleo, convierte al espacio neuquino en un área convocante, tanto de mano de obra directa para la represa y las empresas petroleras (estatal o privadas) como para las actividades terciarias derivadas.

---

<sup>217</sup> Alejandro Rofman y Nora Marqués: *Desigualdades regionales...*, op. cit., p. 7.

<sup>218</sup> *Ibíd*, p. 21.

En consonancia con lo expuesto, resulta pertinente señalar que la población neuquina, - para los años de referencia - se distribuye en forma desigual. Dos departamentos, Confluencia y Zapala, concentran el 61 % de la población<sup>219</sup>. Esta, en su mayoría, se coloca en los centros urbanos, por lo que la densidad real es del 0,6 % habitantes por km<sup>2</sup>. Se trata de una población predominantemente nativa ya que el porcentaje de extranjeros se reduce al 13,2 %. Las tasas dinámicas de población muestran que, por una parte, la provincia puede efectuar una explosión demográfica; aunque, por otra, mantiene una alta tasa de mortalidad infantil, que en 1964 es del 121 por mil. Respecto de la población económicamente activa, se observa que el sector secundario es el que reviste mayor predominio, le sigue el de servicios, desplazando - de esta forma - a las actividades agropecuarias.

La infraestructura educacional se forma por 138 establecimientos de enseñanza primaria dependientes del Consejo Provincial de Educación (CPE) con una población que supera los 20.000 alumnos. A ello, se debe agregar 21 establecimientos primarios para adultos, de los cuales 7 son administrados por organismos militares. Por otra parte, 135 establecimientos primarios en relación con la institución, la mayoría en áreas rurales de departamentos del norte, centro y sur de la provincia, en el área de la precordillera<sup>220</sup>. Recordemos que el Consejo Provincial de Educación se crea por ley 242, del 30 de octubre de 1961, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de Neuquén (art. 265). En 1962 se pone en funcionamiento el

---

<sup>219</sup> COPADE. *Diagnóstico preliminar de la provincia del Neuquén y fundamentación del plan de trabajos públicos*. Neuquén, marzo de 1968, tomo VIII.

<sup>220</sup> COPADE. *Diagnóstico...*, op. cit.

instituto del profesorado, actuando como el primer establecimiento terciario neuquino, que en noviembre de 1964 por ley 414, sirve de origen a la Universidad del Neuquén<sup>221</sup>.

La enseñanza de nivel medio en la provincia se orienta a los cursos de escuelas normales, comerciales y liceos dependientes del ministerio de educación, como también colegios industriales y profesionales de mujeres dependientes del Conet (Consejo nacional de enseñanza técnica). Los colegios de jurisdicción provincial, similares a los nacionales en cuanto a sus planes y programas, se distribuyen en todo el estado neuquino.

A su vez, la situación sanitaria de la provincia en los años sesenta se caracteriza por contar con 57 centros asistenciales oficiales y privados, de los cuales 41 son nacionales y/o provinciales y 10 son privados, dependiendo 6 del ejército argentino.

El censo nacional de vivienda de ese año, arroja un considerable déficit en este sentido. La mayoría de las viviendas urbanas existentes se encuentran en 4 departamentos: Confluencia, Chos Malal, Lácar y Zapala - donde se concentra la mayor población- observándose una notable escasez tanto en las zonas rurales, como en general, en el resto de los departamentos.

Respecto de la infraestructura básica, se construye el aeropuerto en la ciudad de Neuquén, no existiendo pistas pavimentadas en el resto del territorio; situación que no sólo afecta la comunicación hacia adentro y afuera de la provincia,

---

<sup>221</sup> Inicialmente se estructura con una facultad de ingeniería, de ciencias agrarias, de humanidades y las escuelas de servicio social, turismo y administración y desarrollo.

sino también, condiciona el desenvolvimiento del turismo, actividad central propiciada por el gobierno en este período. En el rubro comunicaciones, se pone en marcha un sistema a través de la inclusión de telégrafos, teléfonos y a la ampliación del servicio postal.

Por último, respecto de las actividades económicas que se desarrollan, en primer lugar por sus características geográficas, se desenvuelve la agricultura en el área de Confluencia (vértice de los ríos Limay y Neuquén), con más de 8.000 has en explotación, subdivididas en unidades de aproximadamente 7 has. La mayor extensión cultivada se encuentra ocupada por montes de manzanos, luego le sigue la alfalfa, la vid y los perales<sup>222</sup>. No obstante, la participación de la agricultura neuquina es insignificante en el contexto nacional.

En segundo término, la ganadería, importante actividad en los años territorianos, si bien se extiende a casi todo el espacio neuquino y proporciona ocupación y alimento a gran parte de sus habitantes, no es relevante en los años del presente estudio. En efecto, sólo el ganado caprino y ovino, desde el punto de vista de la subsistencia de la población de la precordillera, es significativo. El vacuno, ubicado al sur y en unidades provistas de desarrollo tecnológico capitalista cubre en parte las necesidades de la zona; excepto el área Confluencia que se abastece en un 80 % de hacienda proveniente del sur de la provincia de Bs.As.

En tercer lugar, la minería en general y el petróleo en particular, son las actividades claves de la economía neuquina. Los principales yacimientos mineros se encuentran en el norte y

---

<sup>222</sup> COPADE: *Diagnóstico...*op.cit..

centro de la provincia<sup>223</sup>; no obstante, la participación de Neuquén en la producción minera nacional para estos años es del 1 % y sólo ocupa poco más de 1.000 personas (1.6 % de la población económicamente activa), igualmente resulta notable el potencial minero del estado provincial.

La producción de hidrocarburos, petróleo y gas, *comienza a ser importante*. En 1966 la producción neuquina de petróleo representa el 10 % de la nacional y la producción de gas el 8.5 %, respectivamente. Los principales yacimientos petrolíferos se encuentran en Plaza Huincul y el gas que se obtiene, abastece las necesidades locales. En este mismo marco, cabe señalar el potencial hidroeléctrico vinculado al aprovechamiento de los ríos del vértice de la Confluencia (y sus afluentes).

La industria se desarrolla escasamente, debido entre otras cuestiones, a la *“obsolescencia de las actuales instalaciones, las deficiencias en materia de transporte e infraestructura, los complicados y onerosos circuitos comerciales gravados por intermediaciones innecesarias, la escasez de energía y la falta de disponibilidades crediticias”*<sup>224</sup>. Existen algunos establecimientos forestales, frutícolas, frigoríficos y de producción industrial, vinculados tanto a la producción hortovitifrutícola, de destilación de petróleo, metalurgia y mecánica orientada a la provisión de cajones para aquélla.

Su distribución tiene que ver con la concentración de población y las actividades que se desenvuelven; según el censo

---

<sup>223</sup> Entre los más importantes yacimientos mineros, cabe mencionar: oro, arcillas, piedras calizas, mármol, plomo, asphaltita y baritina. Esta última reviste particular importancia ya que se utiliza en la explotación del petróleo.

<sup>224</sup> COPADE, op. cit.

económico nacional, sobre 509 establecimientos industriales, 317 se encuentran en el departamento Confluencia. En este área, por lo tanto, se registra la más alta relación entre personal ocupado y establecimientos y, según los datos consignados, absorbe el 70 % de la provincia.

En este marco, precisamente, es el *comercio* la más importante actividad que se desarrolla en la provincia. Según el censo mencionado, se registran cerca de 2.000 establecimientos comerciales, con un aumento de más del 50 % en el período intercensal (el anterior se hizo en 1954). El incremento, sin embargo, no se presenta de forma igualitaria en todos los rubros que integran el sector terciario. Desciende el número de establecimientos mayoristas y aumenta el minorista, redundando en beneficio de los niveles de ocupación, asistiéndose a una duplicación respecto del período anterior. Respecto de la distribución departamental, también en este caso, la mayor concentración se observa en el departamento Confluencia, tanto por el número de establecimientos como por el personal ocupado; le sigue en importancia el departamento Zapala y luego Lácar. Es de señalar que continuando una tendencia de la etapa territorialiana, la mayor importancia del sector minorista está en Confluencia y la del sector mayorista en Zapala, punta de rieles.

En síntesis, la estructura económica de la provincia en los años sesenta, analizada a partir de zonas geoeconómicas<sup>225</sup> en el marco de un reordenamiento territorial, está constituida por un lado, por la Confluencia; departamento homónimo, con más de la mitad de la población de la provincia allí radicada y con una densidad de 7 habitantes por km<sup>2</sup> (casi igual que el país), siendo

---

<sup>225</sup> Ibid.



la agricultura intensiva y el petróleo los recursos principales, zona que proporciona el 55 % del producto bruto de Neuquén. Es en esta área donde se desenvuelve la más considerable actividad industrial, orientada a la transformación de la actividad agrícola<sup>226</sup> y a la destilación de petróleo. En materia de infraestructura, Confluencia reproduce el abanico de centralización de transporte del litoral, ya que confluyen en ella todas las vías, líneas, rutas y conductos hacia aquellos mercados.

A su vez, el área lacustre<sup>227</sup>, tiene para esta época el 14.5 % de la población de la provincia con una densidad media de 1.0 % habitantes por km<sup>2</sup>. Cuenta con recursos derivados de la ganadería, la actividad forestal y la turística. Con el 25 % del stock ganadero contribuye con el 41 % del producto bruto del sector, resultando el rubro de mayor productividad en la provincia, mientras que la explotación forestal y el turismo no se encuentran suficientemente desarrolladas.

La zona desértica<sup>228</sup>, la más pobre del estado provincial por su conformación geográfica y climática, no posee recursos que le permita integrarse en la economía argentina. Sólo algunos minerales como asphaltita, aunque por su escasa e inestable explotación, deriva en la existencia de escasos núcleos poblados.

La zona sudeste<sup>229</sup>, igual que la anterior, el asentamiento poblacional (escaso y disperso), se encuentra relacionado,

---

<sup>226</sup> Es importante señalar que la producción agrícola genera otras actividades como producción de envases, metalurgia liviana y mecánica al servicio de aquellos requerimientos, correspondiendo al sector neuquino de la fruticultura del alto valle.

<sup>227</sup> Comprende los departamentos de Aluminé, Huiliches, Lácar y Los Lagos.

<sup>228</sup> Comprende los departamentos de Pehuenches y Añelo.

<sup>229</sup> Comprende los departamentos de Picún Leufú, Catal Lil y Collón Curá.

precisamente, a que la más importante actividad económica que se desarrolla en el área, es la ganadería lanar.

En cambio, la zona centro<sup>230</sup>, cuenta con una ciudad que reviste el tercer lugar en la provincia en estos años: Zapala, donde se halla además, la punta de rieles del ferrocarril. Es un área importante en minerales y ganadería; ésta última se desarrolla en los numerosos valles transversales de la precordillera a través del sistema de 'veranada'. Su participación en el producto bruto de la provincia es del 19.6 % del total de la ganadería y el 21 % de la minería<sup>231</sup>. Por último, la región noroeste<sup>232</sup>, con insuficiente población y básicamente dedicada a las actividades pecuarias y mineras, ambas de poca significación económica demostrado en el producto bruto que aportan a la provincia, en cambio, de importancia potencial por los recursos no sólo mineros sino porque corresponden al área de aguas termales<sup>233</sup>.

Este planteo comporta acercar una visión general de la estructura económica de la provincia que apunta a comprender la viabilidad o las restricciones a las políticas del estado neuquino hacia 1966. Desde la instancia provincial se direccionan las políticas públicas, principalmente mediatizadas por el Copade, que se plasman en una serie de concreciones; algunas forman parte de la continuidad, otras de nuevas operativas.

Respecto de la obra pública que desarrolla el gobierno de Rosauer, se caracteriza por cierta continuación respecto del

---

<sup>230</sup> Comprende los departamentos de Loncopué, Picunches y Zapala.

<sup>231</sup> | COPADE: *Diagnóstico preliminar...*, op. cit.

<sup>232</sup> Abarca los departamentos de Minas, Chos Malal y Ñorquín.

<sup>233</sup> Se trata de las termas de Copahue, cuyos baños no se explotan en su real magnitud por falta de infraestructura sanitaria y hotelera.

anterior: en infraestructura básica, como construcción de escuelas, hospitales, pavimentación de rutas en el interior provincial y viviendas. Se inicia la etapa de excavación y cimientos del edificio del municipio neuquino, se continúa con las tareas del aeropuerto en la capital y se da comienzo a obras similares en la zona de turismo. En este sentido, resulta importante destacar que se visualiza con claridad la necesidad del desarrollo de la zona turística, fundamentalmente de San Martín de los Andes; hecho demostrativo del emprendimiento de la construcción del aeropuerto de Chapelco y el inicio del complejo Copahue-Caviahue. En cuanto a este tema, se potencia por la coexistencia de una serie de elementos, como el relevamiento turístico realizado por la dirección provincial y el pedido de ingreso en el régimen de promoción hotelera nacional. Asimismo, se firman convenios y acuerdos entre el gobierno de la provincia y las autoridades de la universidad a efectos de realizar tareas conjuntas en materia turística, habida cuenta del funcionamiento en la institución, de la carrera de turismo.

El desenvolvimiento de la obra pública se efectiviza, por un lado, destinando una parte importante del presupuesto provincial. Es preciso apuntar que en 1969 el presupuesto de la provincia es de 7 mil millones de pesos moneda nacional, de los cuales 3.167 millones se destinan a inversiones (el 45 %) y el 50 % (m\$ñ 1.670 millones) se orienta a la obra pública<sup>234</sup>. Por otro, la provincia recibe apoyo económico del estado nacional a partir del fondo de integración territorial (FIP) destinado a ampliar y consolidar su presupuesto.

---

<sup>234</sup> La inversión en salud pública es en 1969 de 671 millones de pesos (9.6 % del presupuesto) y en educación de 718 millones de pesos ( 10.3%). En: *Río Negro*, 4 de agosto de 1969, p. 6.

En el marco de la política nacional, se dicta la ley provincial de promoción industrial 378 que otorga algunos beneficios a Neuquén, ya que permite - como en otras entidades provinciales-, la radicación de empresas e industrias. Esta norma brinda una serie de ventajas impositivas, tarifas promocionales de energía y una política de preferencia para el otorgamiento de tierras fiscales a las industrias que decidan establecerse en Neuquén. El organismo de aplicación es el Copade que estudia las propuestas y aconseja al poder ejecutivo sobre la viabilidad de aceptar las radicaciones; de esta forma, el consejo actúa en la programación, coordinación y desarrollo económico social del estado neuquino, analizando los planes de inversión y orientándolos - cuando lo cree conveniente -, hacia los sectores de especial interés en la política provincial.

Así, se radican en los años a los que estamos haciendo referencia, pequeñas y medianas empresas tales como: Rusconi (taller y carpintería metálica), La Oxígena (fábrica de gases y oxígeno), Alvarez Hnos y Durán (fábrica de madera), Vidor (fábrica de pilas secas), Terrabusi (fábrica de galletas y masitas), Moño Azul (galpón de empaque) y Frigorífico Centenario (cámara frigorífica), fábrica de cemento en Zapala de Carlos Alberto Pérez Companc (proveedor principal de cemento en la construcción del Chocón),etc.

El gobierno nacional actúa en la Patagonia a través del Consejo Federal de Inversiones (CFI), que coordinado por Alieto Guadagni, materializa estudios sobre la región<sup>235</sup>. Estos reflejan la

---

<sup>235</sup> Existe preocupación sobre la Patagonia o zonas “vacías” como denominan a la región los estudios en los años 1960. Cuantificando la afirmación se dice que la Patagonia tiene 929.552 km<sup>2</sup>, representa el 33.5% de la superficie continental argentina y sólo se ubica el 3.3% de la población con 0.7% habitantes por km<sup>2</sup>, sobre un 10.5% del resto del país.

preocupación de aquel organismo por la incomunicación del área, en el contexto de la idea de ‘desarrollo sostenido’; problema al que se intenta dar solución a través del envío de técnicos y economistas de Buenos Aires y Bahía Blanca para elaborar un programa de desarrollo del Comahue. Ello en el marco de las tareas del Conade y de la dependencia creada en Neuquén, la oficina regional para el desarrollo del Comahue, entidad a cuyo frente se designa a Ramón Aguirre. Se constituye un comité de desarrollo de Neuquén, cuya finalidad es “asistir y presentar asesoramiento” a fin de adecuar la política provincial “al plan nacional de desarrollo”<sup>236</sup>.

Los estudios revelan algunas cuestiones como la elevada mortalidad infantil en la provincia, preocupación tanto de las autoridades neuquinas como de las nacionales; en el contexto de las primeras negociaciones que se realizan entre el estado nacional y el estado provincial, para la transferencia tanto de hospitales como de escuelas nacionales.

La armoniosa relación del gobernador Rosauer con Onganía, se enmarca en las frecuentes reuniones a las que son convocados los gobernadores de la revolución argentina en la Capital Federal. Relaciones que se muestran, por lo menos a fines de los años 1960, exentas de conflictos también con la corporación a la que pertenece el presidente. Al respecto, no sólo hay constante presencia de militares de altos rangos en Neuquén (entre otros, Alejandro Lanusse y Julio Alzogaray), sino que también la institución presta su colaboración a vialidad nacional y/o provincial, para la construcción de puentes, caminos y tramos de rutas en el interior provincial, esencialmente en las zonas

---

<sup>236</sup> *Río Negro*, 23 de febrero de 1968.

turísticas. En tanto, la provincia firma acuerdos con la Dirección de Fabricaciones Militares con la finalidad de realizar prospección geológica para verificar la existencia de minerales; se realizan estudios para la construcción del gasoducto Neuquén - Bahía Blanca y se presta apoyo a la producción de petróleo, principal recurso neuquino que permite a la instancia, ingresar en mercado interno en la segunda fase de la industrialización nacional.

### **“ La gran ilusión”: El Chocón**

La construcción del Chocón que se inicia en 1968, provoca reacciones encontradas tanto en el interior de la región en general, como en Neuquén, en particular. El estado nacional, a través de la empresa Hidronor, encara su construcción con financiación del Banco Mundial definiendo luego de algunas avances y retrocesos la prioridad de la obra. En otras palabras, durante un tiempo, casi todo el año 1966, la discusión a nivel nacional gira alrededor de la prioridad: Chocón ó Salto Grande. En la definición decisional del gobierno central, tiene que ver la fuerte movilización plasmada en continuas asambleas regionales y la presión<sup>237</sup> de las ‘fuerzas vivas’ de la zona; en su conjunto la burguesía rionegrina y neuquina visualiza que la obra en Neuquén significa más que la provisión de energía para Buenos Aires: ¿inicio de la conformación de un polo industrial? ¿reactivación económica de la zona del alto valle de Río Negro y Neuquén? . Los discursos de Sapag en el marco del Movimiento

---

<sup>237</sup> En septiembre de 1966 gran parte de los automotores del alto valle de Río Negro y Neuquén, circulan con carteles adheridos a sus parabrisas que dicen: “*El Comahue reclama absoluta prioridad para el Chocón Cerros Colorados*”. Por otra parte, es necesario señalar que los principales referentes de los partidos políticos de Neuquén (Solana, Asmar, Quarta, Tarantino, Izaguirre, Chevalier, etc.), envían telegramas a Onganía solicitando otorgue prioridad a el Chocón.

de Defensa Regional y las editoriales del diario Río Negro, son excelente demostración de lo expuesto.

Dice el diario

“La concreción del complejo hidroeléctrico significará no sólo contar con la más poderosa fuente de energía del futuro, sino que sus presas ejercerán la función de reguladoras de los caudales de agua embalsados en un lago artificial que servirá para el desarrollo integral de la agricultura en un área fértil estimada en más de 600.000 has. Paralelamente la industria, para la cual sobran materias primas en la zona alcanzaría un nivel de desarrollo de difícil comparación con otras regiones del país y aún del extranjero”<sup>238</sup>.

Un mes después, agrega elementos para definir su prioridad

“ El dilema no es Salto Grande o el Chocón, el dilema es: consolidación del desequilibrio económico e institucional, destrucción del federalismo y desarrollo incompleto, a elevado costo de la primera alternativa (se refiere a Bs.As. y litoral argentino) o quiebra de una estructura en descomposición que ahoga sus potencialidades, desarrollo económico, integración económica, consolidación del federalismo, que es la segunda alternativa”<sup>239</sup>.

La construcción de la represa, se decide hacia fines de 1966, situación que lleva a entusiastas manifestaciones en el valle. El gobierno nacional aclara que continúa con los estudios de Salto Grande y que se realizan gestiones ante organismos internacionales, complementadas por políticas internas para favorecer al Chocón. En este orden, el gobierno establece que el aumento de combustibles decretado en ese año, sirve al financiamiento de la obra.

---

<sup>238</sup> *Río Negro*, 19 de septiembre de 1966.

<sup>239</sup> *Río Negro*, 11 de octubre de 1966.

El emprendimiento implica un fuerte ingreso de mano de obra de otras provincias y de países limítrofes, especialmente de Chile. En efecto, la construcción de la gran obra provoca *“fantasías de los obreros que recorren más de 1.000 km atraídos por las noticias que aquí cobrarían más m\$ 4.000 diarios”*<sup>240</sup>. Sin embargo, la misma prensa denuncia que la realidad es otra: hacinamiento, explotación, salarios diferenciales y en moneda extranjera, sólo para los ingenieros y técnicos que traen las empresas Impreglio Sollazzo. La situación laboral y la escisión gremial de la UOCRA, lleva al conflicto. La huelga se despliega dentro de las nuevas dimensiones del sindicalismo vandorista y el participacionista; este último atrapado en las redes por él mismo construídas. El motivo no es económico, sino político-gremial, las cuatro empresas licitantes desconocen una comisión elegida en asamblea al margen del sindicato, cuyo dirigente máximo es Rogelio Coria, también importante líder del sector participacionista.

Es preciso apuntar, que los delegados elegidos por asamblea para que representen a la totalidad de los obreros que en diciembre de 1969 trabaja en el Chocón: Armando Olivares, Antonio Alac y Edgardo Torres, realizan un doble cuestionamiento. Por un lado, a las empresas constructoras, entre otras cuestiones, por la inestabilidad laboral, los despidos arbitrarios, el maltrato sufrido por los obreros de parte de los capataces, los servicios médicos ineficientes, la falta de normas de seguridad. Por otro, los obreros rechazan la actitud sectaria y burocrática de los dirigentes sindicales de la UOCRA, que hacen

---

<sup>240</sup> *Río Negro*, “Realidad y fantasías en torno de El Chocón”, 21 de enero de 1969.



oídos sordos a los pedidos efectuados ante la situación a la que son sometidos en el Chocón<sup>241</sup>. Ni la llegada de Rogelio Papagno, secretario de la UOCRA nacional y las gestiones de Juan Alberto Delturco, delegado normalizador de la seccional Neuquén, dan solución al conflicto.

La policía, tanto de la provincia de Neuquén, como la de Buenos Aires convocada a tal efecto, se mantiene expectante frente a los 2.700 obreros en huelga. Las primeras mediaciones, encomendadas por Hidronor, están a cargo de Pascual Rodríguez, sacerdote obrero que trabaja - esde más de un año en las obras-, abriendo la posibilidad de diálogo. También intervino el gobernador Felipe Sapag - recientemente asumido -, el que se reúne con los delegados obreros e inicia tareas orientadas a la búsqueda de soluciones; simultáneamente el gobierno nacional con el provincial, prepara la aplicación de la ley de defensa civil a efectos de movilizar a los obreros en huelga si continúa el conflicto, principalmente, por las presiones ejercidas por las empresas constructoras.

Las manifestaciones políticas en Neuquén y la presencia en la ciudad del dirigente de la FUA, Jacobo Tiefferberg y del ex intendente de Cipolletti, Dante Salto, refuerzan el conflicto. No obstante, frente a la posibilidad de represión, los obreros aceptan la propuesta del obispo de Neuquén, Jaime Francisco De Nevares

---

<sup>241</sup> Recordemos que los obreros de el Chocón, desconocen al dirigente de la UOCRA, Rogelio Coria. Este, superado por las bases, tiene que aceptar a los delegados designados por éstas para asistir a la reunión de Córdoba convocada por Tosco. Es en ese momento, cuando Coria en un jugada estratégica, envía un telegrama a la empresa Impreglio Sollazzo S.A., desconociendo la representatividad de Alac, Torres y Olivares y los separa del gremio; decisión que la empresa acepta. El 24 de febrero de 1970, las obras de el Chocón están completamente paralizadas, situación que preocupa a la constructora ya que implica una pérdida - según informa - de 80 a 100 millones de pesos m/n por día. En: "El Chocón. La energía de las piedras". Informe de Julio Blanco. *Confirmado*, 4 de marzo de 1970, pp. 16 -17.

de retornar al trabajo; la iglesia neuquina es la que tiene un papel destacado en la definición del problema. Desde su comienzo, a fines de febrero, se hace eco de la situación social<sup>242</sup> y salarial de los trabajadores de la obra e interviene directamente, emitiendo duros cuestionamientos por las condiciones laborales de los mismos.

Desde su llegada a Neuquén (1961), el obispo ejerce una contundente política de defensa de los excluidos o marginados (mapuches, criollos, crianceros, etc) y los hechos del Chocón lo llevan a negarse a participar de los actos oficiales junto a las autoridades políticas, incluso no asiste a la inauguración de la obra.

Con lo sucedido, Coria queda prisionero entre el gobierno y sus bases, entre éstas y los empresarios. Su participacionismo le quita espacio de poder en la medida que el peronismo recompone su espectro interno y *“Perón adquiere mayor capacidad de negociación dentro del campo político”*<sup>243</sup>.

En realidad, el conflicto del Chocón debe explicarse en el marco del reordenamiento del mundo laboral, cuyo lado totalizante tiene que ver con el proyecto económico de la revolución argentina: *modernizar el aparato productivo mediante la reducción de los costos laborales*. No sólo se congelan los salarios, sino también se implementan medidas destinadas a beneficiar a las empresas y el gobierno asume el compromiso de reprimir con dureza las huelgas. La finalización del conflicto del

---

<sup>242</sup> Las condiciones de vida son deplorables, por ejemplo, sólo se instalan cinco baños para 1.700 obreros.

<sup>243</sup> María Matilde Ollier: *Orden, poder y violencia, 1968-1973*. CEAL, Bs.As., 1989, 273, tomo I, pp. 81 - 83.

Chocón no comporta un triunfo del movimiento obrero<sup>244</sup>; el hecho que la UOCRA lo denuncie como político, antinacional y que responde a consignas extrañas a los intereses sindicales, es un signo distintivo de lo que venimos enunciando<sup>245</sup>.

El rol activo de De Nevares con sus denuncias y cuestionamientos al gobierno, con motivo de los sucesos del Chocón, vino a sumarse al ya duro enfrentamiento con el gobierno provincial luego que el obispo regresara de sus tradicionales giras por el interior neuquino. El prelado critica la *“injusticia y explotación del humilde y la insensibilidad de los poderes públicos”*, hace referencia a la despoblación de vastas áreas del interior debido a que familias enteras dejan sus hogares ya que ven diezmados sus animales, reducidas las crías, perdidas las cosechas, sus tierras y para completar el panorama - dice De Nevares - se grava con mayores impuestos la ocupación de la tierra fiscal y se pone en marcha la ‘ley de radicación del cabrió’ que fija una escala progresiva de aumento de impuestos por pastajes en tierras fiscales. Dice el representante de la iglesia neuquina *“no será mejor que en lugar de tantos planes y operativas con desconocimiento de la realidad y desvalorización de la personas humanas, de tantos Comahues y consejos, si en lugar de tantos doctores e ingenieros que estudiaron gratuitamente en las universidades gracias al trabajo gravado con impuestos, arreglemos esto”*<sup>246</sup>. Este no es el único conflicto con la iglesia; el ministro de bienestar social, Angel Benedetti, entrega 5 millones

---

<sup>244</sup> Recordemos que el régimen militar reprime a los sindicatos pocos dóciles, les quita la personería gremial o directamente los interviene. En general, los grandes sindicatos de la CGT no enfrentan al gobierno, por el contrario, una corriente colabora con las autoridades de la “revolución”; es el denominado ‘sector colaboracionista’ y los gremios más importantes en esta línea, son precisamente, Luz y Fuerza y la UOCRA.

<sup>245</sup> Segundo Palma y Rogelio Coria: “El Chocón: la hora de hacer un balance”. En: *La Nación*, 20 de marzo de 1970.

<sup>246</sup> *Río Negro*, 12 de noviembre de 1969.

de pesos m/n para que el obispado atienda las obras. De Nevares no acepta la oferta aduciendo que son funciones del gobierno y que la iglesia no tiene que convertirse en un organismo administrativo del estado. La iglesia - dice - se hace cargo de sus obras de caridad<sup>247</sup>.

El gobernador no tarda en hacer llegar su respuesta a las críticas de la iglesia neuquina. Justificando que vastas zonas de la provincia se parecen a las de otros estados con economías ‘deprimidas’, con medios de explotación insuficientes, problemas sociales y escasa población, Rosauer sostiene que mientras se pueden realizar intercambios de productos con Chile, la población sobrevive, aunque con una economía de subsistencia. La situación se modifica con la implementación de tarifas aduaneras por parte de ambos países, por lo cual, la realidad económica del interior neuquino se agrava. En este marco, el gobierno propone modificar la misma, encarar la construcción del catastro provincial para ubicar las tierras y dar títulos de propiedad, realizar estudios en la zona de la cordillera del viento (noroeste) para que la población del área pueda intervenir en la explotación minera. Por otro lado, propone la construcción de puentes, estudios conjuntos con el gobierno nacional, la reducción de los derechos de pastaje en tierras de pastoreo, el otorgamiento de mayores recursos a las municipalidades. Sin embargo, a pesar de la multiplicidad de soluciones que propone, difíciles de viabilizar, Rosauer no desaprovecha la oportunidad para lanzar nuevamente críticas a la anterior gestión por la *“actitud paternalista [...] que retrasó las soluciones de fondo”*<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> *Confirmado*, 28 de enero de 1970, p. 20.

<sup>248</sup> *Río Negro*, 14 de noviembre de 1969.

En su informe de gestión, Rosauer enumera las tareas realizadas y los estudios solicitados a organismos particulares. Entre las cuestiones resueltas menciona las gestiones para modificar la liquidación de regalías petrolíferas y gasíferas, los proyectos de factibilidad técnico - económica de desarrollo turístico con aporte de la nación, los estudios sobre riego y colonización, los planes de desarrollo de áreas de frontera y de promoción industrial. Este último, apunta a concretar análisis orientados a la inversión de pequeñas y medianas empresas en Neuquén<sup>249</sup>. Por otra parte, el informe de Rosauer destina un importante espacio al análisis del sector de energía eléctrica de la provincia, tanto a la situación de las centrales existentes como al panorama hidráulico del estado. Lo expuesto, corrobora la idea que venimos manifestando, acerca de la continuidad de la obra pública que se viene dando desde los inicios de la provincialización del Neuquén.

El gobierno se encuentra hacia fines de 1969 atenazado por varias situaciones: el conflicto con la iglesia neuquina, el problema del Chocón en cuya resolución participa esa institución que le otorga bases para sus críticas y las complicadas relaciones con los máximos dirigentes del partido provincial; Felipe, Amado y Elías Sapag; todo ello enmarcado en la crisis política nacional. Esta se caracteriza, por una parte, por el impacto de los estallidos sociales, entre los cuales el más importante se da en Córdoba; por otra, consecuencia en cierto modo de lo anterior, el deterioro del gobierno, de la figura de Onganía y la fractura en el interior de las FF.AA.

---

<sup>249</sup> Provincia del Neuquén. Poder Ejecutivo. NEU. COPADE: *Informe de la gestión de gobierno, junio de 1966 a marzo de 1969*. Neuquén, mayo de 1969, tomo III.

En efecto, como dice un funcionario del onganiano, cada vez que se produce una reunión entre el presidente y la junta de comandantes, el final de la discusión se complica con la política. “*Los plazos de diez y veinte años, que Onganía infaliblemente daba cuando se le preguntaba el requerido para cumplirlos (los objetivos de la “revolución”), eran transmitidos como los plazos que pensaba quedarse al frente del gobierno. Finalmente el planeamiento considerable que sería requerido para ejecutarlo era presentado como una fiebre planificadora...*”<sup>250</sup>. Se trata de un gobernante divorciado de la realidad, pensando en planeamiento y en quedarse veinte años. Lanusse encierra a Onganía, planteando una cuestión que le permite romper con el presidente: la necesidad de poner en marcha un *plan político*. Si bien nadie tiene muy claro en que consiste, ni siquiera quien lo va a proponer, es evidente que Lanusse expresa la opinión del ejército, que considera la idea de desplazar a Onganía.

Dice al respecto Lanusse

“... después de cuatro años de parálisis, la adopción de nuevos organigramas, de nuevos cuadros sinópticos, de nuevos métodos de ordenamiento administrativos. Con la nación a punto de estallar, el jefe de Estado [...] se dedicó a dibujar pirámides jerárquicas que indicarían nuevas ideas para lograr estructuras participacionistas...” [...] “La desconexión con la realidad parecía ya francamente alucinante. Frente al aislamiento del gobierno, se proponía mayor aislamiento, frente a las exigencias de una democratización de la sociedad argentina se buscaba poner en marcha un esquema que quizá hubiera tenido validez en otros tiempos...”<sup>251</sup>.

Lanusse describe las ideas de Onganía respecto de la representatividad y de la sociedad, graficadas en segmentos,

---

<sup>250</sup> Roberto Roth: *Los años de Onganía*. Op. cit.

<sup>251</sup> Alejandro Lanusse: *Mi testimonio*. Laserre, Bs.As., 1977.

triángulos y círculos perfectos. Los militares, continúa, no pueden - después de cada reunión con el presidente - disimular su decepción y su negativa impresión de la marcha del gobierno. Recuerda que la “revolución” se proyecta en dos etapas; una, donde se deben alcanzar las bases (sic) y la otra, de complementariedad del gobierno siguiente. Las FF.AA. tienen que garantizar el pacto constitucional y “[...] *contener cualquier empresa totalitaria que surja en el país, sea desde el gobierno o desde la oposición*”<sup>252</sup>.

La tensión entre las FF.AA y Onganía se intensifica, Lanusse insiste en la necesidad de poner en marcha un plan político, cuestión que irrita al presidente y plantea la imposibilidad de aceptar el rumbo que se le propone. De todas formas, aunque (dice Lanusse) “...no hablábamos todavía del derrocamiento del jefe de Estado [...] el tema latía en nuestro subconciencia colectivo”[...] “*Muchas veces me preguntaba desde cuándo yo estaba convencido de que debía reemplazar a Onganía. La decisión militar la adopté el mismo 8 de julio de 1970*”<sup>253</sup>.

La puesta en marcha del recambio se inicia y “[...] el jefe de la sexta brigada de infantería de montaña general Florentino Vázquez Gori, expresó en Neuquén, su apoyo a la junta de comandantes”<sup>254</sup>.

Luego de cuarenta y dos meses, Rosauer debe resignar su cargo de gobernador de Neuquén, tanto por cuestiones que hacen a su propia gestión; pero en particular, por los cambios operados a nivel nacional. En este orden, ya desde agosto de 1969 la

---

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ibid.

prensa nacional y regional anuncia modificaciones en las provincias en el marco de los viajes al interior del ministro Francisco Imaz. Por una parte, lo que surge claramente en los militares - que pretenden retomar el rumbo de la “revolución argentina” -, es la necesidad de descomprimir la situación política, aunque explicitan que *“la tarea se inscribe en la ‘participación’ anunciada por el gobierno para encarar el ‘tiempo social’; se tratará de que al frente de cada provincia se halle una persona civil o militar, oriunda del estado que quedará bajo su mandato, pues se estima que de esta forma el mandatario conocerá bien los problemas y necesidades existentes”*<sup>255</sup>. Por otra parte, frente a las rebeliones políticas y sociales sucedidas en varios lugares del país, obtiene mayor consistencia la *‘teoría de los gobernadores naturales’*, presupuesto que se comienza a elaborar al ponerse en marcha la “revolución”<sup>256</sup> y que luego, por la fuerte oposición de un sector de las FF.AA., es desechado ante la necesidad de designar *‘gente formada por la revolución’*.

Ahora bien, en este nuevo contexto, se expresa que

“... diez hombres de buena fe, objetivos y patriotas, procedentes de diez sectores ideológicos distintos, debían formar una lista de gobernadores. Al menos, en la gran mayoría de los casos, todos iban a coincidir en los hombres, si elegían en base a eficacia, honestidad y representatividad. En Tucumán, en Bs.As. o en Córdoba no hay figuras de ese tipo, pero es fácil ver que Gabrielli era el hombre indicado para mandar en Mendoza, Durán para tener el poder en Salta, Amit, para gobernar La Pampa y Sapag en Neuquén”<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> *Río Negro*, 6 de agosto de 1969.

<sup>256</sup> En febrero de 1966, la prensa se hace eco de la propuesta del general Osiris Villegas al designar hombres representativos de cada provincia. En este sentido, se propone para el caso de Neuquén, nombrar a *‘uno de los Sapag’*. Coincide, de alguna manera, con el general Julio Aguirre, jefe militar en la provincia al producirse el golpe, que debe ‘deponer’ a Sapag y plantea - sin éxito - la posibilidad de la continuidad del gobernador emepenista.

<sup>257</sup> *Confirmado*, 4 de marzo de 1970. El destacado es nuestro.



### **El regreso de Felipe Sapag, 1970-1972**

La designación de Felipe Sapag en Neuquén en 1970, reintroduce, no sólo el problema del peronismo que viene atravesando la escena política, sino también los desconciertos y los descontentos en algunos sectores de la revolución argentina. El nombramiento del ‘caudillo’ del MPN, públicamente opositor, que define a los gobernadores como ‘empleados’ del poder central, es visto por parte de la prensa nacional, como el jefe local del peronismo, situación que provoca un debate sobre peronismo y antiperonismo en el interior del ‘grupo de junio de 1966’.

Recurrir a los políticos, implica activar el sistema político ‘congelado’ desde 1966. Sin embargo, la tesis tiene sus excepciones, por ejemplo, el gobernador de La Rioja, Guillermo Iribarne (ex frondicista), el de San Juan, José Augusto López (peronista), el de Corrientes, Adolfo Navajas Artaza (democracia progresista). Ninguno de los mencionados es un ‘*gobernador natural*’ que, según los que propician el cambio, consiste en que los hombres que llegan al gobierno deben ser *representativos* de sus provincias.

La designación de Sapag “*fue un verdadero operativo militar: se eligió a una provincia chica, distante de Bs.As., para hacer una experiencia. La resistencia a un político, a un neoperonista, será allí menor que en un distrito clave. Luego seguirían otros pasos similares...*”<sup>258</sup>.

---

<sup>258</sup> *Confirmado*, 4 de marzo de 1970, p.16.

En este marco, el gobierno nacional opera intentando algunos reaseguros; la visión que tiene del político se vincula a su anterior gestión. Se lo considera un gobernante eficaz y representativo, candidato en 1962 durante la época de Frondizi en la que Neuquén no es intervenida en el contexto de la polaridad colorados-azules que estalla en esos años. No coinciden con esta mirada las fuerzas políticas de la provincia, fundamentalmente, las fracciones del peronismo local: la Unión Popular con Pedro Quarta y Donato Ruiz y los ‘ortodoxos’ con Alfredo De Martín. Ambos consideran desacertado el nombramiento ya que permite el fortalecimiento del poder del caudillo local.

Apenas designado, Sapag anuncia y define nuevas estrategias políticas respecto de su vinculación con el poder central: *“Las consultas las haremos con los centros comunales y no con los grupos de siempre”*.

El cambio en Neuquén, lleva a la emergencia de modificaciones en otras provincias. No sólo porque Onganía prepara nuevas reuniones con los gobernadores de las cuales se derivan relevos inmediatos, sino también, porque aquellos se preparan para re acomodar las propias fuerzas internas y definir sus alianzas externas. En algunos casos, integrando a los gobiernos, dirigentes políticos como el gobernador de Córdoba, una provincia central en estos años y sobre la que apunta la mirada del gobierno nacional; así Roberto Huerta ingresa a su gestión, liberales, frondicistas y demócratas progresistas<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> *Confirmado*, 18 de marzo de 1970, p.14.

La escena política comienza a complejizarse. Para las FF.AA., aceptar el criterio “*consensual multiplicando un Sapag por doce o por veinte implicaba problemas*”.

En la lógica oficial, se razona así

“[...] por qué se excluirían de ese concepto de representatividad las provincias grandes donde lo representativo puede ser equivalente a lo mayoritario en el orden nacional?. En Bs.As. se plantearía con fuerza esa cuestión. Es cierto que no hay un Sapag o un Gabrielli, pero también es cierto que esa ausencia es accidental: ¿si lo hubiera? ¿si Andrés Framini fuera lo representativo ( que no lo es, pese a ser mayoritario)” [...] “Si en veinte provincias se elige por representatividad partidaria se tendrá a diez peronistas y a diez antiperonistas: entonces, estarán dadas las condiciones para replantear una alternativa que la Revolución quiso borrar”<sup>260</sup>.

No sólo se dan intentos de politizar la revolución, precisamente en los prolegómenos del reemplazo de Onganía, sino que se intenta redefinir la cuestión de los polos de desarrollo, esencialmente, se pretende no continuar con aquellos que pueden traer fuertes perjuicios a determinadas áreas (como el caso de Bahía Blanca). En este sentido, afirma Guadagni que “*No se puede promover un desarrollo homogéneo ni de los sectores ni de las áreas. Hay que llegar a un máximo de eficiencia en las áreas apropiadas para después de desarrollar las periferias*”.

Sin embargo, se hace evidente la falta de rumbo económico de la revolución: desarrollismo, ditellismo, neoliberalismo y eclecticismo pragmático pronto colisionan. El recuerdo del cordobazo vuelve a aflorar; es necesario reconocer el desenvolvimiento de las economías provinciales y en consonancia,

---

<sup>260</sup> Rodolfo Pandolfi: “Fantasías: El razonamiento de los profetas”. En: *Confirmado*, 8 de abril de 1970, p. 19.

aparece la preocupación sobre el crecimiento interno. Los resultados de la estrategia económica vulneran la 'modernización abierta' y las contradicciones del complejo militar industrial asoman con nitidez en la nueva coyuntura internacional.

La economía no produce milagros, la tensión social no cede; la situación en su conjunto, impone a los militares una disyuntiva: profundizar la revolución o acordar una salida institucional que incluya el peronismo. Onganía es reemplazado por el general Roberto Marcelo Levingston, militar azul desconocido, cuyo gobierno está condicionado por la junta de comandantes, la que en menos de un año, decide reasumir todas sus funciones.

Recordemos que el proceso de deterioro del onganiato se corresponde con los diversos escenarios en los que debe actuar Rosauer. Una mirada hacia adentro de su mandato, muestra las dificultades para la construcción, a lo largo de su gestión, de una base propia de sustentación. Base que puede darse, habida cuenta de los recursos de poder y el 'consenso' inicial de la revolución argentina.

No obstante, en una yuxtaposición de planos y elementos que confluyen y se engarzan en el aparato estatal, el estado neuquino en estos años de su consolidación, es un espacio problemático. En gran medida los neoperonistas del MPN con sus figuras centrales, los hermanos Sapag, logran tejer desde afuera - en la etapa territorial - y desde adentro del aparato estatal a partir de su gobierno, redes sociales y políticas difíciles de dismantelar. Los hombres de la fuerza provincial, se mantienen en distintos niveles del gobierno, como el propio Rosauer lo

asume como un obstáculo a su gestión. Pero es desde el Copade, donde los técnicos y economistas emepenistas, contribuyen a reforzar la programación de políticas públicas en Neuquén.

La situación hace del período analizado, un momento de tensión permanente, tanto por los conflictos no resueltos como por el accionar de los actores que más allá del ‘congelamiento que imprime la “revolución” a la política’, los mantienen movilizados en este espacio. Es importante señalar que el conflicto entre Sapag y Rosauer se mantiene dentro de los límites aceptables que impiden la ruptura y, se traduce, en alianzas en el interior del estado. Se observa de este modo, una frontera estrecha entre los que gobiernan y los ‘desalojados del poder’ en 1966.

En las nuevas reglas de juego, hasta cierto punto, el bloqueo de la política como articulador social se manifiesta en forma más aparente que real. En el escenario neuquino, el MPN como fuerza provincial constituye un conjunto heterogéneo que en contraste con otras fuerzas, es posible tipificar. Para arraigarse necesita el control del estado provincial y de su presupuesto y a partir de la acumulación de los sectores económicamente dominantes, opera y consolida su ‘acumulación política’. Por ello, el partido resiste a las conducciones centralizadas y su controversia con el estado federal gira en torno a la defensa de las riquezas provinciales. Asimismo, sus dirigentes son ‘cultivados’ por los gobiernos militares, precisamente el caso de Sapag en los finales del onganato, es un dato de la realidad, ya que surge como una alternativa posible frente a los partidos nacionales.

En síntesis, el período que se extiende entre 1966 a 1970, con el MPN, el peronismo y sus variantes, el radicalismo y otras

fuerzas políticas con menor incidencia, por su relación entre sí y con el gobierno, le otorgan dinamismo a estos años, que es necesario resignificar en el sentido si *constituyen un prolija transición hacia el segundo gobierno de Sapag entre 1970 y 1973, abriendo el camino a la definición hegemónica del partido en el sistema político neuquino*. Otros factores de poder como la iglesia y las guarniciones militares asentadas en este escenario, contribuyen a legitimar, por varias razones, a la fuerza provincial ya que mantienen relaciones armónicas, en particular, el ejército; situación que se privilegia con Lanusse.

La lucha con el peronismo, proscripto a nivel nacional, se establece alrededor de quien representa los intereses populares en la provincia ó lo que es lo mismo, quien representa al peronismo en Neuquén. Para los sapagistas el MPN, para el peronismo estos son los ‘traidores’. A su vez los radicales, en una lenta pero consistente tendencia, se van quedando fuera del sistema político. Las fracturas y la lucha facciosa en su interior, les quita fortaleza y le impide llegar al gobierno como alternativa válida al MPN. Asimismo, el resto de las expresiones políticas, además de ser minoritarias, cada vez se distancian en la posibilidad de participar en los gobiernos democráticos. En última instancia, para el estado nacional, Sapag es el jefe local del peronismo, aunque siempre se niegue a regresar al tronco partidario, toda vez que es convocado. Lo expuesto se traduce siempre que hay elecciones, en las que la sociedad neuquina revalida al partido provincial como auténtico representante de sus intereses.

**La apertura necesaria y deseada hacia la política. El nuevo rumbo de la “revolución argentina” en las provincias: Felipe Sapag en Neuquén**

La realidad pone fin a la utopía del orden del onganíato. Las movilizaciones populares, la actividad de las organizaciones armadas, la violencia política y social termina con la ‘modernización de la economía y de la sociedad’. En junio de 1970, Onganía es reemplazado por Levingston y con éste, asume en economía Aldo Ferrer, un hombre de orientaciones diametralmente opuestas a Vasena. Emprende acciones destinadas a sostener a las empresas de capital nacional y a limitar la penetración de capital extranjero; el objetivo es reasumir la dirección del proceso económico.

Como dice Liliana De Riz<sup>261</sup>, la nueva política económica, moderadamente populista, se enfrentó con la resistencia tenaz de la burguesía monopólica, local y extranjera. Es que la ‘revolución argentina’ acelera las tensiones sociales y las fuerzas armadas, mayoritariamente antiperonistas, están divididas en torno al peronismo, asomando con claridad la idea de regresar honorablemente a los cuarteles. Por ello, la estrategia de Lanusse, figura clave en el proceso militar, es poner en marcha la descompresión económica que debe ir acompañada de la salida electoral controlada.

En efecto, la inflexión en la estructura política e institucional y en las modalidades del proceso de acumulación, señalan al año 1970 como un momento central. El ‘estilo desarrollista’ que rige

---

<sup>261</sup> Liliana De Riz: *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Folios, Bs.As., 1981.

hasta entonces y que en los últimos cuatro años sostiene al onganiato, quiebra<sup>262</sup>. El ascenso de Levingston y Ferrer apunta a poner en marcha un programa reformista, que en lo económico social, aspira a asociar el capital nacional con el estado. La estructura de poder pretende basarse en una coalición entre fuerzas armadas, burocracia sindical y tecnoburocracia ligada a las organizaciones corporativas que agrupa al empresariado nacional. Los partidos políticos deben quedar afuera, sin embargo, la movilización no permite que esto ocurra y “con el respaldo, detrás de bambalinas, del general Lanusse, se reorganizan como factor de presión”<sup>263</sup>. El cambio planeado por Levingston lo lleva a su renuncia, un ‘golpe palaciego’ otorga a Lanusse, comandante en jefe del ejército, también el gobierno. La revolución argentina adopta un nuevo rumbo fuertemente vinculado a la salida política y, ello conlleva, la solución al problema peronista.

En este nuevo contexto, los militares asumen que la solución política no surge de modo natural como la piensa el onganiato. Ahora la política encabeza la agenda pública y de su solución depende el desarrollo económico. El “objetivo es reconstruir el poder del estado para todas las fracciones de la clase dominante, otorgándole al sistema político el máximo posible de consenso”<sup>264</sup>. Se plantea el “gran acuerdo nacional”, se pretende neutralizar las tensiones sociales y dar una salida política, ‘unir a los adversarios y combatir al enemigo’<sup>265</sup>. La clave para obtener cierto consenso es incorporar al peronismo y

---

<sup>262</sup> Alejandro Rofman y Nora Marques: *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*. Ceur, Bs. As., 1988, 22.

<sup>263</sup> Juan Carlos Portantiero: "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)". En: Waldo Ansaldi y José Luis Moreno: *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Cántaro, Bs.As., 1989, p.335.

<sup>264</sup> Juan Carlos Portantiero: “Economía y política...”, op. cit., p. 337.

<sup>265</sup> Liliana De Riz: *Retorno y derrumbe...*, op.cit., p. 32.



contener a las organizaciones armadas que actúan al margen del sistema de representación.

En síntesis, la política argentina desde el momento que asume Lanusse, está signada por avances y retrocesos, por acuerdos y conflictos entre los dos actores principales de la escena nacional, Lanusse y Perón.

En Neuquén, en febrero de 1970, el ex gobernador Sapag (1963-1966) y figura clave del partido provincial, es convocado por Onganía - quien a la sazón - se encuentra descansando en Villa La Angostura (Neuquén), para ofrecerle la gobernación de la provincia, a efectos de

“normalizar la situación de inestabilidad social de la provincia, para contribuir y promover la paz y la tranquilidad necesaria para el desarrollo de la gran obra hidroeléctrica del Chocón [le ofreció a Felipe Sapag] el cargo de Gobernador. Este último aceptó el cargo con la condición de que el Presidente impusiera a Hidronor S.A., el compromiso fehaciente de que el Chocón coadyuvase también al desarrollo de la Patagonia pues (...) el hecho de que las dos líneas de alta tensión fueran hacia Buenos Aires y ninguna para la Patagonia ponía en duda esa intención”<sup>266</sup>.

En este orden, coincidiendo con la caída de Onganía, el interregno de Levingston y la definición lanusista en el rumbo de la revolución, en la provincia gobierna el Movimiento Popular Neuquino. El 3 de marzo de 1970, el ministro del interior general Francisco Imaz pone en funciones al reemplazante de Rosauer. Varios políticos que acompañan a Sapag en su primer gobierno, regresan a la función pública, otros vienen del gobierno anterior. Así, Bartolomé Lafitte (secretario general de la gobernación),

---

<sup>266</sup> Felipe Sapag: *El desafío*. Chile, Fundaneu, 1994, p.121.

Jorge Funes (jefe de policía), Alberto Del Vas (ministro de bienestar social), Pedro Salvatori (ministro de economía, obras y servicios públicos), Pedro Alfredo Fuentes (ministro de gobierno)<sup>267</sup>. En las intendencias de las principales localidades neuquinas, son designados hombres emepenistas como Antonio Jesús Creide en San Martín de los Andes<sup>268</sup>, Jorge Doroteo Solana en Neuquén<sup>269</sup> y Amado Sapag, por tercera vez, en Zapala. Los municipios funcionan con el asesoramiento de concejos vecinales, que se integran por figuras representativas de la comunidad respectiva, elegidos por el intendente <sup>270</sup>. En educación se designa a Carlos H. Estevez y a Fany Goransky y en el Banco de la Provincia del Neuquén, si bien se renuevan los miembros del directorio, se confirma a Alberto Zingoni en la presidencia de la institución.

En su discurso inaugural, reunión en la que está presente el obispo De Nevares, presencia importante frente al deterioro de las relaciones gobierno-iglesia en el período que se inicia en 1966<sup>271</sup> y

---

<sup>267</sup> Cabe señalar que los políticos que acompañan a Sapag, en su mayoría, provienen de su anterior gestión y están identificados con el partido provincial. Del Vas es un médico que en 1965 se radica en Cutral Co y se desempeña como director del hospital rural de esa ciudad. Lo acompaña como director de salud pública el Dr Néstor Perrone. Salvatori - quien viene desarrollando funciones en el Copade -, es un ingeniero integrado al MPN desde 1964 como asesor del gobierno y vinculado a la elaboración de los planes de desarrollo económico social de Neuquén. Fuentes es un abogado santafesino que ocupa el cargo de vocal en el Superior Tribunal de Justicia.

<sup>268</sup> Creide se desempeña como intendente en esa localidad en el período 1963-1966.

<sup>269</sup> Jorge Solana, abogado oriundo de Bahía Blanca, se desempeña como juez en el Superior Tribunal de Justicia de la provincia, profesor en la Universidad del Neuquén y diputado entre 1963-1965.

<sup>270</sup> Señalemos que el municipio de la capital neuquina, en esta nueva coyuntura política, incrementa de manera significativa su presupuesto que aumenta en un 56 % en una tendencia que viene desde 1968.

<sup>271</sup> Recordemos que, en general, no se producen situaciones de conflictos entre la jerarquía de la iglesia de Neuquén y los Sapag, aunque es dable acotar, que algunos párrocos de barrios neuquinos enfrentan al gobierno. Sus críticas apuntan a cuestionar la actitud paternalista oficial, manifiesta en la política de construcción de viviendas, con el objetivo de erradicar las precarias. Esto, a criterio del sacerdote Héctor Galbiatti, impide a los habitantes neuquinos ser

con la asistencia de algunos políticos de Río Negro como Dante Salto<sup>272</sup>, Sapag hace mención a su identificación con Neuquén y la Patagonia y a su lucha como gobernador que se vincula a la necesidad de mantener comunicada la provincia con la nación.

Dice *“Sabemos que debemos arrancar con pocos recursos para hacer mucho, pero creemos que haremos lo mejor posible”*. Luego de enunciar sus preocupaciones por la situación social de la provincia y reafirmar su convicción que el Chocón debe beneficiar a la Patagonia, aclara que los *“...lineamientos que pretenden dar solución a los aspectos económicos y sociales del Neuquén se inscriben en una filosofía cuyo objetivo fundamental es el bienestar social de la comunidad, poniendo la economía al servicio de la persona humana y procurando su plena realización de un marco de libertad y progreso...”*<sup>273</sup>. Asimismo, define como eje de su gestión la planificación del desarrollo económico que genera el Copade<sup>274</sup>.

En la conferencia de prensa, Imaz aclara que Sapag está consustanciado con el ‘tiempo social’ de la revolución argentina, que prefiere abstenerse de opinar acerca de la gestión de la iglesia neuquina sobre el conflicto del Chocón, al que define como un problema gremial y político: por último, da a conocer las razones por la cuales el estado nacional, decide la designación de Sapag como gobernador de Neuquén

---

gestores de su propio desarrollo. El religioso, fuertemente compenetrado en la doctrina de Medellín, organiza una cooperativa que integrada por los vecinos del barrio Bouquet Roldán y sin apoyo oficial, obtiene terrenos e inicia una experiencia de autogestión en la construcción de sus viviendas.

<sup>272</sup> El doctor Dante Salto es una figura destacada en los movimientos sociales ocurridos en el alto valle de Río Negro y Neuquén; su caso se caracteriza por liderar el denominado “cipolletazo”.

<sup>273</sup> *Río Negro*, 3 de marzo de 1970.

<sup>274</sup> En su anterior gestión se denomina Consejo de Planificación.

“En primer lugar, por ser una figura prestigiosa del Neuquén, es decir, un neuquino con gran predicamento y prestigio en Neuquén. En segundo lugar, porque el señor Sapag acredita bastante experiencia y condiciones en lo que hace a la gestión de gobierno y, en tercer lugar y fundamentalmente, porque el señor Sapag está consustanciado con los objetivos y políticas de la Revolución Argentina; fundamentalmente por ese motivo”<sup>275</sup>.

Ante la pregunta de un periodista sobre si hace falta tres años para que eso se advierta ó el gobierno lo sabe desde el 28 de junio; Imaz responde que desde el primer momento se buscan hombres oriundos del lugar y profundamente conocedores de sus provincias. En realidad, como se analiza más arriba, esta es una idea que no alcanza a concretarse hasta la crisis del onganato.

La designación de Sapag en los prolegómenos del gobierno de Onganía parece destinada a durar poco tiempo. Sumado a ello, las derivaciones del conflicto del Chocón preocupan tanto al gobierno nacional como al provincial. En este sentido, el gobernador debe aclarar en reiteradas oportunidades sobre su continuación en el cargo y su disposición a intervenir para neutralizar nuevos problemas que surgen en la obra, consecuencia del tratamiento dado a los dirigentes sindicales.

Desde varios escenarios y frentes, tanto políticos como gremiales, se cuestionan a los adherentes a la “revolución argentina”. Por un lado, dirigentes políticos vinculados a los partidos provinciales, como Leopoldo Bravo del radicalismo bloquista de San Juan, objeta severamente la actitud de Sapag por aceptar el cargo de un gobierno militar y, fundamentalmente,

---

<sup>275</sup> *Río Negro*, 4 de marzo de 1970.

por participar unos meses atrás - junto a otros incluyendo Elías Sapag - de la firma de un documento condenatorio del gobierno.

Anuncia el sentimiento de decepción al comprobar su

“...deserción de la causa popular” [...] “...al aceptar su cargo apuntalando un régimen que lo busca para especular con el prestigio del que usted gozaba en la composición evidente para evitar un fin que presienten próximo”<sup>276</sup>.

A lo que Sapag responde “...acepto las discrepancias de interpretación de mi designación y aceptación del cargo de gobernador. No acepto que haya involucrado un agravio”<sup>277</sup>.

Por otro, en la provincia el partido justicialista y sus principales referentes, en el contexto de una intensa actividad política que no se corresponde con las disposiciones nacionales que la prohíben, cuestionan a Sapag y al partido local. Nos referimos, entre otros, a Buenaventura Justo Vai, dirigente que desde su origen peronista apoya Sapag en 1963 y luego, respondiendo a la convocatoria del justicialismo analizada en otro lugar<sup>278</sup>, regresa al tronco partidario. Dice Vai refiriéndose al origen peronista de ambos

“¿ Acaso olvida usted que cuando fundamos el MPN, el mismo día que levantamos una acta que enviamos al general Perón y en la que también estaba su firma y por ella nos juramentábamos, bajo palabra de honor y comprometiendo nuestra honrra de bien, que *tan luego que el justicialismo se organizara en el país nos incorporaríamos a él, dando por terminada la existencia del MPN?* ¿Puede entonces haber tal

---

<sup>276</sup> Río Negro, 18 de marzo de 1970.

<sup>277</sup> Río Negro, 20 de marzo de 1970.

<sup>278</sup> Orietta Favaro: “El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973. ¿Una experiencia neoperonista exitosa?”. En: *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral, Santa Fe, 1995, 8.

independencia cuando está comprometida en esa forma que fue espontánea, sincera y llena de fervor partidario?"[...] "Usted [...] aceptó siempre que se le denominara neoperonista, nunca como corresponde a quien acaudilla fuerzas populares utilizó los medios para desvirtuarlo..."<sup>279</sup>.

El dirigente político peronista cuestiona a Sapag, por no propiciar y accionar para el regreso del partido provincial al peronismo; asimismo por su participación en el gobierno de la revolución argentina. Recuerda el compromiso asumido de no aceptar cargos sin las consultas y el debate en las estructuras orgánicas del partido, por ello *"...no bastarán las obras materiales que usted pueda hacer para borrar el desagradable impacto que su conducta política actual deja en el ánimo de quienes con tanta fe lo acompañaron..."*<sup>280</sup>.

A su vez, con motivo de la visita a Río Negro y Neuquén del secretario del movimiento justicialista y delegado personal de Perón, Jorge Paladino, Vai emite duros conceptos vinculados a Sapag [...] *"Yo pensé que Sapag era peronista, pero resultó políticamente un traidor..."*, a los que siguieron otros discursos contrarios al caudillo neuquino, de gobernadores y miembros del consejo nacional. Incluso, el propio Paladino se pronuncia en el sentido que *"la aceptación de una función en el régimen, merece nuestro repudio, que lo va a sentir en la primera oportunidad en la que el pueblo neuquino pueda expresarse libremente"*<sup>281</sup>.

La realidad política de Neuquén muestra lo contrario, toda vez que el electorado neuquino es convocado, adhiere

---

<sup>279</sup> "Carta abierta al Señor Felipe Sapag ". En: *Río Negro*, 26 de marzo de 1970. El destacado es nuestro.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

<sup>281</sup> *Río Negro*, 19 de mayo de 1970.

mayoritariamente a la fuerza provincial y el Movimiento Popular Neuquino no regresa al partido del cual se desprende. Antes bien, los dirigentes emepenistas, crean un universo simbólico que opera con el federalismo como principio ideológico destinado a interpelar exitosamente a la sociedad neuquina. Neutraliza, de este modo, el conflicto social bajo los presupuestos que el estado provincial (y su 'clase dominante') expresan los intereses generales, frente a los particulares del centralismo de la pampa húmeda, que ocluye el desenvolvimiento neuquino.

En una confrontación que agudiza el conflicto, los justicialistas neuquinos apelan a sus referentes nacionales para mediar ante Perón, estrategia destinada a obtener una declaración que desconozca y repudie a Sapag como representante del peronismo provincial. En un escenario en el que se están cristalizando importantes cambios, Perón potencia su accionar para engarzar de manera unívoca a los peronistas de 1955 y, resignificando el conflicto, lamenta '*la defección de Sapag*' en una extensa carta dirigida a Vai, exhortando a los compañeros peronistas de Neuquén a que "*...puedan seguir su noble ejemplo*"<sup>282</sup>.

La respuesta del partido provincial se canaliza a través de las consideraciones de una dirigente de la rama femenina del MPN, Nélida Álvarez de Del Pin, quien rechaza la actitud de Vai y cuestiona la veracidad de la carta de Perón dada a conocer por aquél, reafirmando la legitimidad de Sapag otorgada por el pueblo de Neuquén en 1962 y 1963 y toda vez que "*...la ciudadanía*

---

<sup>282</sup> "Solicitada del Movimiento Nacional Justicialista". En: *Río Negro*, 24 de junio de 1970.

*pueda expresar su opinión por la vía del sufragio*<sup>283</sup>. Un profuso intercambio de acusaciones entre Vai y Del Pin, denotan la confrontación política, exteriorizada en la prensa local. Aquél insiste en su carácter de ‘delegado secretario del movimiento nacional justicialista’, denunciando que la fuerza provincial y los que a ella adhieren, no tienen *‘firmes sus convicciones, se pasan de bando, abjuran de sus compromisos y vacilan en ocupar el lugar que les corresponde*<sup>284</sup>.

En documentos y comunicaciones a la prensa, el justicialismo local integrado entre otros, por Vai, Ramón Ro, Estanislao Flores, Alfredo Rozado, Domingo Oviedo, Guillermo Usero, Teodoro Moriconi, Armonía de Moriconi, Celestino Sagaseta, Donato Ruiz y Horacio Ahumada, enjuicia reiteradamente a Sapag y le solicita, desde la comisión central constituida en Cutral Co, que el gobierno de Neuquén

“...resguarde las fuentes de hidrocarburos, cobre y otras riquezas naturales, defienda la economía regional, en especial que la energía del complejo El Chocón-Cerros Colorados beneficie preferentemente a las industrias radicadas en la zona y a las que se instalen en el futuro, (obligue a) cumplimentar las leyes laborales por parte de las compañías y empresas contratistas con el personal ocasional”[...] realice la “...puesta en marcha de viviendas económicas y dignas para los esforzados obreros de El Chocón”[...] y logre “...instaurar en los bancos oficiales neuquinos una política crediticia de proyección popular...”<sup>285</sup>.

La propuesta del peronismo local, conducente a reafirmar el papel de representante de los intereses populares en la provincia,

---

<sup>283</sup> "Solicitada de Nélida Del Pin a Buenaventura Vai". En: *Río Negro*, 26 de junio de 1970.

<sup>284</sup> "Contestando a la señora Nélida C.Alvarez Del Pin". Solicitada publicada en *Río Negro*, 3 de julio de 1970.

<sup>285</sup> *Río Negro*, 4 de agosto de 1970.



carece de originalidad y desnuda su incapacidad de ofrecer una alternativa programática válida a la población neuquina.

En el marco de la consolidación y ampliación del estado con la creación y expansión de organismos e instituciones; la política se complejiza y el partido provincial - que se autodefine como neoperonista - a la vez que rechaza la posibilidad de compartir con el peronismo un marco de referencias, lo bloquea como alternativa electoral; antes bien, dice Sapag, el *‘verdadero peronismo en la provincia lo expresa el MPN’*. La política, factor articulador social de los ciudadanos, es asumida desde el estado provincial, en el proceso de construcción de un sujeto social, compenetrado de su pertenencia a la provincia, antes que a la política partidaria (especialmente nacional); situación que se vincula a la constitución de la sociedad neuquina. Dicho en otros términos, el crecimiento poblacional de Neuquén desde finales de la década del sesenta, con inmigrantes chilenos y una amplia base de migrantes de provincias argentinas, emerge como el electorado del emepenismo. Los problemas y desafíos inherentes al proceso de construcción social, dan cuenta, entre otras cuestiones, que el cambio de residencia del habitante neuquino, rompe o debilita las lealtades partidarias previas. Sumado a ello, la ejecución por parte del estado provincial del paternalismo y el clientelismo, permite desarrollar en la escena local, una cultura individual y material, con fuertes patrones de ascenso descomprometidos de los intereses colectivos. El MPN a partir de los años 1970, articula a una diversidad amplia de sectores sociales y los agrega en términos de *‘pueblo’*, mayoritariamente, aunque no exclusivamente subalternos, situación que se inscribe, en una acelerada transformación social y económica de la nueva provincia.

La rama sindical del peronismo, expresada en la CGT, con Alejandro Lillo y Ernesto Carlos Behn, también cuestiona a Sapag y a la comisión reorganizadora y normalizadora de la confederación cegetista. En efecto, en el contexto de la división de la CGT nacional, la definición de su lucha, el surgimiento de un nuevo sindicalismo, la ocupación de las fábricas y la ejecución del congreso normalizador que elige como secretario general a José Rucci, el sector ortodoxo se ve afectado por las decisiones que se toman. En ese orden, la práctica de cooptación y articulación de Sapag hacia los sectores asalariados, expresados en varios gremios, entre otros, La Fraternidad, Foecyt, Municipales y Aneop, los convierte, según denuncia el peronismo, en parte del 'sindicalismo complaciente al gobierno neuquino'. Esta situación, poco favorable al justicialismo en 1973, provoca la intervención de la CGT local con la pretensión de resolver la elección de ese año.

En los primeros meses de su nueva gestión, Sapag interviene para que se levanten los cargos contra su hermano, Amado Sapag, intendente de Zapala desde 1963, enjuiciado por la falta de rendición de cuentas de la municipalidad de esa localidad. Este conflicto que se remonta a la gestión de Rosauer, consiste en una severa acusación del tribunal de cuentas de Neuquén hacia el intendente zapalino; en el nuevo contexto político, el órgano judicial integrado por profesionales simpatizantes al partido provincial, emite una resolución que libera de cargos a los involucrados. Los aspectos procedimentales y legales de la decisión tomada por la justicia, fortalece las críticas hacia el gobierno, en esta oportunidad, del 'Centro de Defensa del Patrimonio Neuquino', organismo a cuyo frente se encuentran,

entre otros, Marcelo Valdés, Félix Vignoles, Eduardo Ortiz, Roberto Ferrat y Jorge Díaz García<sup>286</sup>, quienes anexas al problema ya expuesto, el tema de la irregular entrega de tierras concretada por el gobernador a favor de su hermano y emite duros cuestionamientos a la gestión de Sapag.

El radicalismo intransigente o del pueblo, gobierno entre 1958 - 1962 y primera minoría en la cámara de diputados, entre 1963 - 1966, en general, no denuncia ni enfrenta al partido provincial en el plano del peronismo local. Es que entre el MPN y el PJ, hay un conflicto no resuelto, en cambio, los antecedentes de 1963 reactualizan la posibilidad de alianzas. El radicalismo neuquino, se pronuncia a favor que las políticas del gobierno nacional tiendan a solucionar la postergación de la Patagonia. En este orden, propicia la formación de un movimiento para estimular el desarrollo de la región sur, "...en primer término para utilidad y elevación social de sus habitantes y luego para contribuir al engrandecimiento de la Nación" [...] La explotación petrolera ha restado a la industria agropecuaria cuantiosas extensiones de tierras fértiles provocando la despoblación (sic). La mezquina e insuficiente atención crediticia mantiene inexplorados extensos y ricos yacimientos minerales. La falta de atención por parte de las autoridades centralistas impide la construcción de puertos en todo el litoral patagónico y ha restado y menguado a la explotación e industrialización de sus inmensas riquezas ictícolas. La construcción del complejo El Chocón-Cerros Colorados ha experimentado una distorsión que confirma los conceptos sobre centralismo que vengo expresando"<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> Integran también el Centro, Carlos Tarantino, Jorge Padín, Rodolfo Inda, Alfredo Izaguirre, Juan Manuel Castro, varios de ellos, vinculados al radicalismo intransigente y del pueblo. Las denuncias tienen amplia resonancia en la prensa de la región y nacional y los antecedentes, se giran a la justicia como al general Ceretti, comandante del V Cuerpo del Ejército en Bahía Blanca. En la denuncia se involucran, además de hombres del radicalismo, peronistas (Carlos Arias) y ex funcionarios del gobierno de Rosauer (Antonio Gagliano). En: *Río Negro*, septiembre y octubre de 1970.

<sup>287</sup> "Movimiento para el desarrollo de la Patagonia". Propuesta del ex senador nacional por la UCRI José Jaritonsky a los habitantes del sur. En: *Río Negro*, 14 de marzo de 1970.

Tampoco el radicalismo logra introducir una propuesta alternativa ni mecanismos amplificadores que le permita el respaldo mayoritario de la ciudadanía neuquina. Al problema de ser la expresión local de una totalidad escasamente articulada - recordemos la fragmentación partidaria nacional - se anexa el hecho, que en principio, la frontera que separa su propuesta de la del MPN, tiene límites muy estrechos.

En síntesis, el estado neuquino en este proceso de consolidación y ampliación de sus bases sociales y materiales, combina consenso y coacción, más uno que otro, para articular sociedad y política. Amplía el aparato de estado con la creación de nuevos organismos e instituciones destinadas a dictar leyes y hacerlas cumplir y para asumir funciones en el proceso de reproducción social. Buscando definir su hegemonía en el sistema político, el partido provincial a la vez que aleja al resto de los partidos, confronta en el espacio neuquino con el justicialismo sobre su identidad peronista. Y en la medida que lo hace, la sociedad se politiza y la política se socializa, hasta la definición en el clivaje de 1973.

### **Las relaciones estado provincial - estado nacional. Sapag y los gobiernos de la revolución de 1966**

Así como fueron armoniosas las relaciones entre Rosauer y Onganía, la designación de Sapag no modifica la conexión entre ambas instancias. Al respecto, el gobernador neuquino participa de todas las convocatorias nacionales de gobernadores en las que incorpora a miembros de su gabinete y expone sobre la situación del Neuquén. Denuncia como principales problemas la mortalidad infantil y el analfabetismo “...un poblador de mi

*provincia - dice - tiene una expectativa de vida igual a la que tenía el país en 1914, sólo 49 años. Vamos muy por debajo del promedio nacional actual. El alto porcentaje de analfabetismo alcanza al 20 % de la población con bajísimas tasas de escolarización primaria, casi el 80 %...*<sup>288</sup> . Dado que el gobierno nacional anuncia el ‘tiempo social’ de la revolución, el gobernador insiste sobre los problemas sociales de la provincia ante el área de bienestar social y la necesidad del desarrollo económico del interior

“...en Neuquén todo es incipiente [...] sin industrias básicas ni tecnificación agropecuaria adecuada y con el agravante de carecer de una infraestructura de comunicaciones, energía y servicios, que nos permita interconectarnos con el resto del país”[...] “La capital de Neuquén ofrece una fisonomía distinta, dinámica y pujante. Por eso insisto en que no debe inducir a error esa impresión. La ciudad capital lleva un ritmo vertiginoso de crecimiento, pero el interior de la provincia se debate en un estado de subdesarrollo, deprimido y miserable, presentando el dramático contraste de vivir pobre en un tierra inmensamente rica”<sup>289</sup>.

El tema de las riquezas del espacio provincial y los beneficios que se canalizan hacia la pampa húmeda y litoral argentino, es el discurso recurrente de Sapag y los dirigentes del partido, instrumento de negociación exitoso con el estado nacional, que permite la coparticipación, la provisión de fondos no reintegrables y regalías, situación que redundaba en beneficio del presupuesto provincial.

En el marco de los problemas generales de las provincias, la particular situación de Neuquén es motivo de ejemplo en los análisis del gobernador en la Capital Federal

---

<sup>288</sup> "Discursos de los mandatarios en la reunión de gobernadores". En: *Río Negro*, 1 de abril de 1970.

<sup>289</sup> "Aspecto desolador". Reportaje a Sapag. En: *Río Negro*, 2 de abril de 1970.

“Creo interpretar el sentido de los gobernantes y gobernadores de la Patagonia cuando se insiste en integrar esa tercera parte del país en una Argentina grande. De estas vastedades nadie duda que la *seguridad esté estrechamente vinculada al desarrollo*, que sólo la creación de grandes fuentes de trabajo o la movilización de sus riquezas y, por ende, su poblamiento por argentinos es la única vía para su progreso y soberanía efectiva”[...] “Mi provincia, estratégicamente ubicada en esa región, cuenta con la mayoría de los recursos necesarios para promover la creación de polos de desarrollo, como para autogenerar un desarrollo general y sostenido, cuya puesta en marcha dependerá en gran parte de nuestra energía y decisión para enfrentar y vencer problemas; también - porque no decirlo - *del apoyo que recibamos del gobierno nacional*”<sup>290</sup>.

Toda vez que el gobierno realiza declaraciones, insiste en los tres grandes problemas de la provincia: mortalidad infantil, analfabetismo y deserción escolar y déficit habitacional, tríada que condiciona toda posibilidad de bienestar social.

La positiva concertación entre el gobernador neuquino y el gobierno nacional, se objetiva no sólo con Onganía, sino también relevado éste, con Levignston y de forma particular, con Lanusse. La situación da cuenta, por un lado, que los militares apoyan la formación de partidos provinciales, en el marco de la proscripción del peronismo, como un mecanismo para favorecer la fragmentación del justicialismo y, por otro, que la base política construida por Sapag desde antes de su primer gobierno (1963 a 1966)<sup>291</sup>, lo autoriza no sólo a ejercer presión e influencias en la gestión de Rosauer, sino fundamentalmente, lo valida durante la última parte de la “revolución argentina”, para asumir la

---

<sup>290</sup> "El discurso del gobernador Sapag". En: *Río Negro*, 2 de abril de 1970. El destacado es nuestro.

<sup>291</sup> Recordemos que en 1933, Elías Sapag es nombrado presidente de la Comisión de Fomento de Cutral Co. Felipe Sapag es el secretario y tesorero de la misma. En 1940, el gobernador del territorio Pilotto, designa intendente de ese pueblo a Elías y el 11 de noviembre de 1951, Felipe es elegido concejal de Cutral Co y luego intendente.

representación política en Neuquén. Esto ofrece una continuidad de la política pública con un perfil técnico que opera desde las propuestas programáticas del Copade.

La política parece una ficción, sin embargo, Levingston tiene su propia visión de la cuestión. No sólo el nombramiento de Ferrer como ministro de economía significa el cuestionamiento al accionar de sus antecesores de 1966, que provoca según Lanusse, la “*desnacionalización de empresas auténticamente argentinas y alentó el auge de la usura, con serios perjuicios para las actividades productivas*”. Cuadro que se complica por la “*no formulación de un programa político*”<sup>292</sup>. Entre afirmaciones y supuestos, la posibilidad de un partido de la revolución se anuncia, al igual que cambios en las provincias. Se prevee la renovación de gobernadores de la mayoría de ellas “... *Bernardo Bas (Córdoba), Francisco Gabrielli (Mendoza) y Felipe Sapag (Neuquén) el trío que dio la pauta de los síntomas de aperturismo, se mantendrá...*”<sup>293</sup>.

Recordemos que el deterioro del gobierno de Levingston se visualiza a fines del año 1970 y una nueva revolución en la revolución se anuncia <sup>294</sup>. El gobierno inicia conversaciones con dirigentes intermedios de la política, sectores oficiales y con las fuerzas armadas; considera que ha llegado el momento de “conversar con los jefes reales de las líneas de opinión”. El primer problema a resolver son los mandatarios provinciales; reaparece así, la cuestión de los gobernadores naturales. Levingston rechaza su legitimidad y enuncia su concepción basada en la idea que las provincias deben ser gobernadas por hombres que

---

<sup>292</sup> *Primera Plana*, 12 de enero de 1971, 415.

<sup>293</sup> *Ibíd.*

<sup>294</sup> *Primera Plana*, 15 de diciembre de 1970.

sinteticen “...la correspondencia entre el arraigo en la población, la representatividad y la adhesión al proceso de cambio”.

Es preciso apuntar, que se formulan tres propuestas para las provincias. La primera, sostiene que el poder se debe entregar a los gobernadores naturales, ‘personas que formaron parte de las administraciones entre 1962 a 1966’. Los partidarios de esta línea consideran que tanto en el período de Frondizi como en el de Illia, funciona el aparato de estado y los problemas irresueltos, se presentan en los niveles decisionales. Todo ello, es producto de la correlación de fuerzas entre el poder real y el formal (Frondizi), como por la ‘ineficacia’ del gobierno (Illia)<sup>295</sup>. Los adherentes a esta idea, denuncian que durante el onganiato y hasta el cordobazo, se da una “absoluta ineficiencia e incapacidad de la mayoría de los gobernadores provinciales” para administrar sus estados. La forma privilegiada de procesamiento de los conflictos, incluía a los ‘gobernadores naturales’ como Sapag en Neuquén.

A su vez, Levingston sostiene la ‘teoría de los gobernadores legítimos’, legitimidad que proviene de la disposición al cambio. Los asesores del ministerio del interior revisando la historia reciente, elaboran un plan que sintetiza, a su criterio, los dos conceptos. Frente a estas dos posiciones, otros sectores del gobierno construyen una tercera versión. Se sustenta en la idea que los gobernadores son “delegados del poder central en las provincias” y que “...el federalismo no existe”<sup>296</sup>. Consideran que el país tiene cinco provincias ricas, cuyos problemas parecen más “los emergentes del desarrollo que los provenientes del subdesarrollo”. Son Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba

---

<sup>295</sup> *Confirmado*, 12 y 13 de enero de 1971.

<sup>296</sup> *Ibíd*, p.13



y Mendoza, estados que mantienen y apoyan a las demás y que deben ser el centro del interés social y político. Entre el resto, luego de nominar a las gobernaciones pobres (Santiago del Estero, La Rioja, San Luis y Catamarca), se detallan las “provincias autosuficientes, capaces de mantenerse...”, como Neuquén.

“Así se comenzó con la designación de Felipe Sapag...un típico e indiscutible gobernador natural” [...] “Es lógico suponer que Felipe Sapag, caudillo justicialista neuquino, integrante de un extenso clan familiar, es gobernador natural de Neuquén porque los neuquinos difícilmente no consideren intruso a otro mandatario, tan espontáneo es el condicionamiento para ver a su actual gobernador, como natural. Es que existe allí la peculiar relación entre la gente y su caudillo, el intermediario de las esperanzas y necesidades de los pobladores”<sup>297</sup>.

En otras palabras, no hay diferencias estructurales respecto de quienes deben gobernar las provincias; sólo concepciones distintas acerca de cuales son los problemas y las soluciones ejecutadas en el proceso iniciado en 1955, la dimensión que se otorga al federalismo y, en este orden, la relación entre los estados provinciales y el estado nacional, el grado de identificación de los primeros a los principios de la revolución, etc. En última instancia, sólo dimensiones y planos diversos, pero que se anudan alrededor de la idea primigenia: *hombres representativos de sus estados*.

A mediados de 1971, el desarrollista y ex gobernador de La Pampa, Ismael Amit, decide conformar sobre las bases del MID, el Movimiento Federalista Pampeano. En Neuquén, el MPN inicia su recomposición interna y Elías Sapag asume la presidencia del partido. Ambos movimientos estudian la posibilidad de constituir

---

<sup>297</sup> Ibíd.

un partido patagónico para converger en la Capital Federal, reactualizando el movimiento integrado por cinco provincias, que durante el gobierno de Illia, lleva a la creación del Ente Patagónico<sup>298</sup>. Efectivamente, se inician tareas tendientes a la reorganización del partido neuquino y reaparece la idea de una alianza patagónica. Asimismo, algunos emepenistas plantean la necesidad de estudiar las estrategias a seguir, ante la factibilidad de regresar al peronismo. Sin embargo, esto

“parecería no preocupar a los hermanos Sapag absorbidos más por la política provincial que por las alianzas nacionales, implicaría que los afiliados al MPN ingresaran al justicialismo local, comandado por el delegado de Jorge Paladino, Buenabentura Vai” [...] “Por cierto, aseguran los entusiastas de esta alternativa, los adherentes al MPN ganarían la puja electoral dentro del justicialismo local y pasarían a conducirlo”<sup>299</sup>.

Recordemos que la gestión de Sapag, atraviesa la última parte del onganiato, el interregno de Levingston y el lanusismo. Respecto de éste último, no sólo se intensifica una relación que durante años se viene dando entre el general Lanusse y la familia Sapag y, como analizamos en otro lugar<sup>300</sup>, Elías Sapag se convierte en el representante lanusista ante Perón.

Al respecto, cabe recordar que a partir de su asunción en abril de 1971, Lanusse pone en marcha una estrategia diferente desde su lectura de la realidad. La violencia social que se expresa a través de la violencia política, en muchas oportunidades, no refleja con claridad sus verdaderos protagonistas, cerrando el campo de maniobra del régimen militar, obligándolo a planear un salida institucional a la crisis. Resultado de esa complicada

---

<sup>298</sup> *Confirmado*, 21 de julio de 1971, p.20.

<sup>299</sup> *Ibíd.*

<sup>300</sup> Orietta Favaro: "El Movimiento Popular Neuquino...op.cit.

negociación política que tiene como protagonistas al régimen militar y al peronismo, es el Gran Acuerdo Nacional (GAN).

El acuerdo no se agota en la ideología que va diseñando el gobierno; la *Hora del Pueblo*, a la vez, no agota el acuerdo. Pero a través de diversos testimonios queda claro la esencia de la teoría oficial sobre éste, al mismo tiempo que los límites y los secretos del mismo. “*Ni un sólo de los sectores significativos del país dejaba de plantearse la acción concreta frente al esquema sobre el acuerdo que reiteraba y desarrollaba Lanusse. Al menos, un éxito no podía discutirse al oficialismo; había logrado la iniciativa en todos los terrenos*”<sup>301</sup>. Se espera que la institucionalización y la pacificación garanticen la recuperación de la hegemonía de las clases dominantes, pero el tránsito se termina efectuando bajo las banderas del peronismo. En este contexto y en estas negociaciones, interviene durante la última parte de la ‘revolución’ el hermano mayor del gobernador Sapag, don Elías.

Entre desmentidas y contradicciones, los hechos demuestran la existencia de reuniones entre Elías Sapag y Perón. Por una parte, el primero desmiente que el MPN sea un partido neoperonista, afirma que la palabra está mal empleada y que hay un sólo peronismo<sup>302</sup>. Por otra, manifiesta el interés del partido provincial de integrarse al Frente Cívico junto a otras fuerzas locales “*a los efectos de que los movimientos populares se preparen para adecuarse a las directivas de Perón*”<sup>303</sup>.

Sapag es uno de los gobernadores convocado por sus pares, para los tradicionales mensajes de cierre en las reuniones de

---

<sup>301</sup> *Confirmado*, 14 de julio de 1971, p.10.

<sup>302</sup> *Río Negro*, 19 de octubre de 1972.

<sup>303</sup> *Ibíd.*

gobernadores que se efectúan en Buenos Aires. En ellos, denuncia el centralismo que se impone históricamente desde el estado nacional, política que es necesario se revierta, llevando a cabo un

“...proceso de localización de la actividad económica hacia las provincias que, como el Neuquén han quedado postergadas en el concierto nacional y solamente relegadas a cumplir el rol de simples proveedoras de materias primas y recursos naturales para el cinturón industrial del Gran Buenos Aires, acentuando las graves distorsiones estructurales que desarticulan el crecimiento argentino y hacen desaparecer cualquier posibilidad por mínima que sea de inaugurar un auténtico concepto de federalismo económico”<sup>304</sup>.

Hasta cierto punto, Sapag pretende captar el federalismo como una realidad dinámica, no inmovilizado en el texto constitucional, cuestionando su operalización y la desnaturalización de su esencia. En efecto, la implementación del régimen tributario de coparticipación, es decir, el reparto impositivo tanto en el rubro de impuestos directos como indirectos, orilla la normativa constitucional y el estado federal convierte en habitual algo que debe ser excepcional: el reparto de los impuestos directos. Por lo tanto, poco queda a las provincias en materias tributaria, aunque es dable señalar, que Neuquén es uno de los estados que dispone de más recursos materiales y, sin embargo, es el que plantea una mayor demanda ‘federalista’. Su posicionamiento se fortalece, precisamente, por ser sede territorial de los recursos energéticos esenciales, en la segunda fase de la ISI del proceso de acumulación nacional.

---

<sup>304</sup> "Discurso del gobernador Sapag en la reunión nacional de gobernadores". En: *Río Negro*, 2 de abril de 1970.

Tengamos en cuenta que el ingreso de la provincia está constituido por los recursos de origen provincial, que conforman una pequeña porción del ingreso total <sup>305</sup> y los recursos de origen nacional. En este sentido, el más importante es la coparticipación federal de impuestos, que si bien disminuye entre los años 1971 y 1972, consecuencia de la baja de recaudación fiscal de la D.G.I., se recupera a partir de 1973. Por otra parte, las regalías para 1970 constituyen el 14.6 % de los recursos de Neuquén y significan el 22 % de los recursos totales del sector público provincial entre 1970 a 1985; en ellas es necesario diferenciar en términos de montos las regalías petrolíferas, las gasíferas y las eléctricas<sup>306</sup>. El presupuesto provincial se incrementa en un 50 % entre 1968 a 1970 y aumentan las nuevas condiciones de negociación con la nación<sup>307</sup>.

En el marco de la ‘revolución argentina’, desde 1967 como parte de la política económica de Adalberto Kriger Vasena, se limita la participación de las provincias de un 40 % -que rige desde 1964-, a un 35 %, compensado en parte, por la ley 17.678 por la cual se crea el FIT (Fondo de integración territorial ), que atiende la construcción de obras públicas en las gobernaciones <sup>308</sup>.

Al respecto, acordemos que las provincias mejoran su coparticipación federal durante los regímenes constitucionales,

---

<sup>305</sup> Neuquén registra una baja presión tributaria comparativamente con el resto de las provincias argentinas. En Vicente Palermo: *Neuquén: la creación...*op.cit., p.50.

<sup>306</sup> Néstor Eixarch y Ariel Kogan: *Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén*. Publicación del partido justicialista, Neuquén, 1985.

<sup>307</sup> En enero de 1970 se aprueba el presupuesto de la provincia por 9.073 millones de pesos moneda nacional, con una diferencia de 2.101 millones respecto del año anterior.

<sup>308</sup> Pedro Pirez : *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. CEAL, Bs.As., 1986, 165, pp.48-49.

morigerándose a través de las mediaciones, las políticas restrictivas. Asimismo, existe una correspondencia entre la coparticipación y las políticas económicas, ya que aquella depende de las necesidades globales de la acumulación nacional<sup>309</sup>. En este orden, ni siquiera son iguales los regímenes de coparticipación de Onganía y de Lanusse. Respecto del primero, en un intento de propiciar el desenvolvimiento de la industria, racionalizando la producción que le significa a aquella la disminución de la protección aduanera y de los subsidios, se incorpora capital externo canalizado en tecnología, que en términos macroeconómicos, provoca la “estabilidad monetaria reduciendo el gasto público e incrementado los ingresos a través de aumentos de impuestos y tarifas”<sup>310</sup>. La política enunciada implica la transferencia de ingresos desde el sector asalariado y, si bien hasta mediados del año 1969, la estrategia parece exitosa, tiene fuertes efectos espaciales, debido que la coparticipación es un procedimiento de distribución territorial/regional. De este modo, se acentúan los rasgos de concentración y beneficios para la pampa húmeda y litoral argentino, ya que la política de regionalización no supera los niveles discursivos.

Tal como surge del sistema nacional del planeamiento y acción para el desarrollo, proyecto ligado al gobierno de Onganía, se otorga relevancia - al menos retóricamente -, a la planificación regional que se sostiene en dos ejes: desarrollo y seguridad. La intervención planificada del estado en la orientación del desarrollo económico, se visualiza como una medida imprescindible para afianzar el poder político del ejecutivo nacional. Como señala Quinteros Palacios, la propuesta del

---

<sup>309</sup> *Ibíd*, pp. 87-101.

<sup>310</sup> *Ibíd*.

onganiato "...disfrazaba una mayor centralización de las funciones de gestión y decisión mediante la anulación de las instancias provinciales"<sup>311</sup>.

Frente a este 'desarrollismo eficientista' que deprime aún más las economías regionales, se producen protestas en varias provincias. Neuquén es una de las que levanta la bandera del federalismo y del despojo de los recursos en cuanto coyuntura provincial o nacional es posible. La situación económica preocupa a las instancias provinciales, dado que el régimen de coparticipación que surge como consecuencia de los cambios de 1967, viene a poner fin a una tendencia que desde 1947 sostiene su crecimiento. Por ello, el gobierno de Sapag utiliza dos estrategias en este contexto, la denuncia en el escenario nacional y local y, simultáneamente, lleva a su máxima expresión la negociación directa ya que no existen, entre 1970 a 1973, las mediaciones de la institucionalidad democrática.

Ahora bien, la negociación es una relación y supone la existencia de dos sujetos que interactúan y definen sus comportamientos según sus propias referencias; el "proceso social de resolución de cuestiones caracterizado por la existencia de concesiones y compromisos mutuos"<sup>312</sup>. En principio digamos que las negociaciones para la definición de coparticipación federal, en períodos constitucionales, muestran a los representantes neuquinos, diputados y especialmente los senadores,- recordemos el rol asumido por Elías Sapag -, con un comportamiento definido más por razones provinciales, que por la

---

<sup>311</sup> Silvina Quinteros Palacios: "Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As.,1995, 131, pp.67-88.

<sup>312</sup> *Ibíd*, p.90.

lógica de los intereses partidarios. Sin embargo, en momentos en que no rige la constitución, por un lado, se mantiene la 'cuestión federal' como el principal componente que engloba las relaciones estado provincial-estado nacional y, por otro, se acepta la intervención del estado nacional en el espacio neuquino a través del accionar de las empresas públicas y privadas en la explotación de los recursos, aunque ello contrarie lo establecido por la propia carta constitucional de la provincia.

Se configura de este modo, un escenario que le permite a los dirigentes neuquinos operar en diferentes instancias con relativo éxito, por lo menos hasta la crisis del régimen de acumulación nacional.

Neuquén en este sentido, recibe las regalías petroleras de acuerdo a la ley vigente en 1970, que inhabilita a Y.P.F. liquidarlas directamente, sino que lo hace un ente creado a tal efecto, la Dirección Nacional de Hidrocarburos. En ese año, la provincia cobra cerca de 400 millones de pesos en ese concepto, cifra que va en aumento y que se corresponde con el crecimiento de la producción de petróleo, tercera en el contexto nacional.

Es que precisamente el gobierno nacional no produce grandes cambios en la orientación petrolera, ya que en materia de exploración y producción no formaliza nuevos contratos con empresas privadas, las existentes disminuyen sus inversiones y cae su aporte a la producción (pasó de 25,2 millones de m<sup>3</sup> en 1972 a 23,0 millones de m<sup>3</sup> en 1975), aumentando las importaciones e intentándose - como en el anterior período- una política de sustitución de derivados de petróleo por gas natural y energía hidroeléctrica. Sólo en 1974 con la nacionalización de las



bocas de expendio, las refinadoras privadas pasan a operar para YPF. Es decir, se transfiere al estado nacional, eslabones de la cadena petrolera, con la reacción de empresas como la Esso y Shell que inician acciones judiciales<sup>313</sup>.

El congreso nacional comienza a tratar una nueva legislación petrolera, pero la crisis petrolera mundial retrasa su aprobación en un contexto de total dependencia argentina de las importaciones de petróleo. En este periodo, se observan los efectos de la falta de capitalización de la petrolera fiscal, ya que sólo recibe el 31% del precio de venta de la gasolina que produce y el gobierno central se queda con el resto en calidad de impuestos. Ello origina una propuesta de YPF de aumentar – sin éxito – los precios hasta los niveles internacionales. Es posible reconocer una crítica situación para la petrolera, ya que el gobierno continúa utilizándola como fuentes de ingresos y mantiene, por razones ‘nacionalistas’ y de política inflacionaria, bajos los precios de los combustibles en nuestro país. YPF se expande por crédito externo – difícil de conseguir – o acepta la cooperación de compañías privadas<sup>314</sup>.

En 1969 se descubre en Neuquén el yacimiento de Puesto Hernández que junto al de Loma de la Lata en 1977 –provee a la mitad de las reservas comprobadas de gas natural de la república– *y permiten orientar la tendencia hacia la definición energética del estado provincial*. YPF inaugura en 1965 el tramo en Río Negro y en 1970 en la parte neuquina, de uno de los oleoducto que permiten la evacuación del petróleo, constituyendose hoy en cabecera (Puesto Hernández-Medanito-

---

<sup>313</sup> Roberto Kozulj y Víctor Bravo: *La política de desregulación petrolera...* op.cit.p.19.

<sup>314</sup> Carl Solberg: *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, op. cit, p. 257.

Allen). También entre 1965 y 1970 se inaugura el tramo Challacó-Centenerio-Allen, ambos transportando crudo a Bahía Blanca. En 1975 se convierte a la destilería de YPF en Plaza Huincul en una nueva y moderna procesadora que en una década destila casi el 30% de su producción. En cuanto al gas, en los años setenta finaliza la construcción del gasoducto entre Sierra Barrosa en Neuquén y General Cerri en Bahía Blanca.

La finalización de la obra del Chocón Cerros Colorados en 1972, junto a la producción de los nuevos yacimientos de petróleo y gas, colocan a Neuquén en el escenario nacional, acción que se viene dando por la labor de las empresas nacionales como YPF; asimismo, Agua y Energía, Gas del Estado e Hidronor. Estas políticas públicas impactan fuertemente en Neuquén provocando tanto una mayor demanda de infraestructura, servicios y bienes como también una “explosión demográfica”<sup>315</sup>, población joven, básicamente sectores medios/profesiones provenientes de otras áreas del país que encuentran en el estado provincial inserción laboral y ascenso personal.

En síntesis, la existencia de una importante fuente de recursos, permite alimentar la acumulación de capital y la relación distributiva en la relación estado nacional - estado provincial. Se da un proceso decisional fuertemente permeado por el origen de los bienes y que, a través del discurso federalista, facilita el acceso de Neuquén a la ampliación de los espacios de

---

<sup>315</sup> Según el Censo de 1970, Neuquén tiene 154.570 habitantes, -sobre un total nacional de 23.369.431- con un aumento de su peso relativo en el total del país de 0.7%. El porcentaje de población extranjera ha disminuido de 13.2% (1960) a un 10.1% (1970). En: INDEC: *Situación demográfica de la provincia de Neuquén*. Bs.As., 1998, serie 12.

negociación con la nación; por lo menos esto opera casi sin obstáculos hasta los años 1990.

### **Desarrollo material y política pública del gobierno neuquino**

La negociación ventajosa de recursos por parte del estado provincial con el estado nacional, apunta a la apropiación, retención y acumulación del excedente obtenido de la provisión de petróleo, gas y electricidad, regalías que constituyen una parte significativa del gasto público para sostener el aparato estatal de la jurisdicción, tanto en concepto de salarios como para la promoción del desarrollo económico y de las condiciones de vida de la sociedad neuquina.

En efecto, la política económica del gobierno provincial en el período de estudio, tiene como eje la programación y planificación del Copade. Este opera como una bisagra entre el estado y la sociedad, ya que el organismo dependiente del ejecutivo, realiza los diagnósticos y el resto de los organismos provinciales, ejecutan las políticas para el desarrollo económico. Los primeros, demuestran la necesidad del desarrollo de la minería (caliza, asfaltita, sal de roca, yeso, baritina, azufre, plomo, cobre, oro, piedra laja, arcilla, etc), minerales que en un 95 % se encuentran localizados en el norte y centro de la provincia. La zona noroeste es un área de fuerte preocupación por parte del gobierno, para darle solución a los problemas socioeconómicos, se establecen acciones a través de un programa de emergencia, que consiste en

coordinar actividades y orientar a la población al aprovechamiento de los recursos de los departamentos de la región: agroartesanales y mineros.

Por los mismos motivos, continúan las tareas conjuntas que se vienen dando desde el gobierno de Rosauer - con Fabricaciones Militares en el marco del Plan Cordillerano y el otorgamiento de fondos especiales de las Naciones Unidas, fundamentalmente para la explotación del cobre<sup>316</sup>. También se realizan convenios con el CFI para estudios sobre arcillas y bentonitas en la zona petrolera de Cutral Co y Zapala, con vistas a la instalación de una industria cerámica. El gobierno fomenta la creación y el establecimiento de empresas mineras para industrializar las materias primas minerales, dando prioridad aquellas que permitan revertir hacia la región, la energía del Chocón. Reintroduciendo la importancia del complejo, no sólo para proveer de energía al 'gran Bs.As', sino también para dotar de riego al valle, el gobierno neuquino considera a la represa como el eje de una "verdadera revolución tecnológica que al promover la implantación industrial, se convertirá en verdadero factor multiplicador del desarrollo nacional"<sup>317</sup>. El sector energético, debe asumir una función central en el desarrollo de la economía provincial; en este plano, adquiere importancia la industrialización de minerales.

Desde otra perspectiva, el gobierno insiste en el desarrollo del turismo, como actividad económica relevante de Neuquén y,

---

<sup>316</sup> DFM detecta 14 zonas con yacimientos cupríferos y el gobierno de la provincia se compromete a colaborar con la creación de una planta concentradora para que el pequeño y mediano empresario tenga instalaciones y posibilidades de acopio del mineral. La situación se ve favorecida por una línea de crédito lanzada por el Banco Industrial de la República Argentina.

<sup>317</sup> *Río Negro*, 3 de abril de 1970.

para ello, prevee y concreta infraestructura básica, aeropuertos, hoteles y caminos. Asimismo, se lleva a cabo la pavimentación de rutas complementarias en la región de los lagos, la ruta nacional 40 (Zapala a Mendoza) y la parte de la ruta 22 desde Zapala a Chile por Pino Hachado. Esto último, se constituye en un factor importante para el desarrollo comercial con el país trasandino, fundamentalmente, con la región del río Bio Bio por la que se piensa acceder a los puertos del Pacífico. Se considera al sector, como uno de los de mayores potencialidades y rentabilidad a corto plazo, por sus efectos multiplicadores sobre la actividad económica en general. Aquí también se observa las tareas de programación del consejo, en la concreción de un plan de desarrollo turístico con la asistencia financiera del CFI. Además, se solicita la inclusión de la provincia dentro del régimen que prevee las desgravaciones para la construcción de hoteles de turismo internacional, entre los cuales, interesa el complejo termal Copahue-Caviahue.

Es necesario modernizar las estructuras agropecuarias, a tal fin, se propone la reactivación de las sociedades de fomento rural como base del movimiento cooperativo; entidades creadas durante la gestión anterior del MPN y que sufren un proceso de debilitamiento con la gestión de Rosauer.

Toda propuesta y desarrollo de acción se ve limitada, según denuncia el gobierno neuquino, por la falta de recursos financieros *“...con una administración que continúa en expansión, especialmente en los sectores de salud y de educación que registra un total de 3.500 agentes entre organismos centralizados y*

*autárquicos, lo que representa un aumento del 21 % en relación con 1966*<sup>318</sup>.

Por ello, Sapag solicita asistencia financiera de la nación para reforzar el presupuesto vigente y propone modificar el régimen de coparticipación federal en el sentido de su distribución en forma inversamente proporcional al grado de desarrollo relativo. Considera además necesario, la participación provincial en las empresas y organismos nacionales que actúan en Neuquén, a fin de compatibilizar la utilización de los recursos de la provincia y el otorgamiento de créditos que beneficien a la región. En tal sentido, tanto el Banco Nación como la propia entidad provincial responden a este llamado. La primera, a través del inspector zonal Aníbal Bandieri y el gerente de la sucursal local, Fernando A. Cartier; el Banco Provincia del Neuquén a través de líneas de redescuento especiales otorgados por el BCRA y de fomento a largo plazo con bajo interés, para la promoción de la actividad hotelera, minera, industrial frutícola y agropecuaria, en “particular en las áreas de frontera”.

Propone la participación tanto de Neuquén como de Río Negro en Hidronor S.A.<sup>319</sup>, para modificar sustancialmente el

---

<sup>318</sup> *Ibíd.*

<sup>319</sup> El ministro Aldo Ferrer, durante la gestión de Levingston, potencia la idea de convertir a Hidronor en una Corporación para el Desarrollo Económico. La propuesta es apoyada tanto por Río Negro como Neuquén; en esta última, se producen intensas reuniones en tal sentido, de Acipan, asociación que nuclea a los comerciantes de la provincia y Supe (filial Plaza Huincul), ambos consideran que tal medida beneficia a la región Comahue. El gobierno estudia tres posibilidades: que Hidronor continúe transformada en ente promotor del desarrollo patagónico, que desaparezca y sea sustituida por la corporación a crearse y, finalmente, que subsista en la función que tiene. La renuncia del ing. Raúl Ondarts, vicepresidente de Hidronor, es el hecho probatorio que el proyecto de Ferrer no tiene demasiados adherentes en el escenario nacional. A su vez, Sapag manifiesta su acuerdo a la propuesta de Ferrer, idea reestructurada por la Fundación Bariloche y la Universidad del Neuquén; instituciones que consideran que Hidronor debe limitarse a ser una empresa contratista, técnica y de ejecución de obras.

ordenamiento legal de esa sociedad de modo tal que no sea una mera constructora de obras, sino que apunte al desarrollo regional. Insiste en que el Chocón-Cerros Colorados es la “piedra angular del desarrollo patagónico” y que la región debe ser beneficiada con tarifas diferenciales. Anuncia la implementación de impuestos y tasas provinciales a las actividades lucrativas de las empresas contratistas que desarrollan tareas en el complejo de hidroelectricidad.

En síntesis, la estrategia trazada por Sapag para lograr el desarrollo armónico de Neuquén, según sus informes, es

“...esencialmente lograr una infraestructura de base compuesta por caminos, aeropuertos y caminos turísticos. Esta infraestructura está destinada a aumentar el turismo en la provincia, una importante fuente de ingresos. Según un estudio realizado por el CFI e Italconsult, a un costo de 25 millones de pesos viejos, se estima que en 1975 la provincia podrá albergar un millón de turistas. Para concretarlo, hay que construir un fluido acceso que permita mejorar el tránsito a centros que van desde Villa La Angostura hasta Copahue. No es la única meta, por supuesto. También tenemos que incrementar las explotaciones minera, frutícola y forestal<sup>320</sup>.

La política pública tiene tres pivotes: educación, salud y vivienda. El presupuesto provincial compuesto mayoritariamente por coparticipación federal y regalías hidrocarburíferas, opera fundamentalmente para la reproducción social. Neuquén es una instancia nueva, con fuerte expansión de población, que debe desarrollar bases materiales y sociales que permitan legitimar al partido provincial; legitimación que la dinámica interna del proceso de acumulación le plantea constantes desafíos en términos de respuestas a la heterogénea sociedad.

---

<sup>320</sup> "Felipe Sapag: Mejor que decir es hacer". En: *Confirmado*, 2 de diciembre de 1970, p.71.

Los años 1970, son para la provincia de importante crecimiento poblacional<sup>321</sup> que desborda no sólo la capacidad de absorción del mercado de trabajo, sino también, la esfera de inclusión de los nuevos contingentes de migrantes internos y externos al ámbito de la política pública<sup>322</sup>. El proceso de urbanización es tan significativo en estos años, que Neuquén aparece junto a Comodoro Rivadavia, liderando las principales aglomeraciones del país; sin duda alguna, producto de la expansión poblacional consecuencia del establecimiento de empresas nacionales y la extracción de recursos, entre ellos, el petróleo. El incremento de población representa un crecimiento del 157.3% (1960-1970), la estructura de edades indica la existencia de una base amplia de población infantil y adolescente. La población económicamente activa (PEA) es del 39.4% (1970) y desde el punto de vista de la distribución sectorial, el sector terciario es el que más absorbe el incremento poblacional (108.9%).

Aunque el peronismo y radicalismo plantean fuertes críticas al MPN<sup>323</sup>, cuestionando la falta de cumplimiento de la

---

<sup>321</sup> En 1970 Neuquén registra un crecimiento intercensal del 57,8 % (1970-1980) y una urbanización que pasa del 48 % al 66 %. En: Alejandro Rofman y Nora Marques: *Desigualdades...* op.cit.

<sup>322</sup> En período 1970 a 1980, Neuquén aparece como la segunda provincia del país por el volumen de los movimientos migratorios en esa etapa intercensal, registrando un 15,4%. La mayor proporción de migrantes internos proviene del Gran Bs.As., con un 15,8 % en los años de referencia.

<sup>323</sup> El diario *Río Negro*, publica gran parte de las críticas de la oposición. Los hermanos Sapag contraponen a esta situación, la creación de un diario de la familia; el 12 de septiembre de 1970 comienza a editarse *Sur Argentino*. Se designa director a Elías Sapag y colaboran en la empresa, entre otros, el periodista Enrique Oliva, representante de Clarín en Neuquén y Rubén Bugallo, con importantes antecedentes en el periodismo y la radio bahiense. Sobre este tema ver, Norma García: "Aproximación a la historia del pensamiento político neuquino. Un momento de definición partidaria: el 'Sur Argentino' y el Movimiento Popular Neuquino, 1970-1973". En: Orietta Favaro (edit): *Neuquén. La construcción de un orden...* op.cit.



constitución provincial que en su articulado establece la obligación de la inversión productiva de las regalías; el partido provincial hace de la *política de bienestar* un mecanismo de integración societal en un momento de abundancia de recursos y cuando aún no entra en crisis el régimen de acumulación capitalista. La política responde al principio de reproducción colectiva, esto es, dotar a la población de condiciones de vida beneficiosas, a través del efecto social del accionar del estado, en salud, educación y vivienda para la población<sup>324</sup>.

Desde otra perspectiva, es importante señalar que se efectiviza la fundación de varios pueblos en el interior, con la finalidad orgánico-institucional de agregar población dispersa alrededor de una actividad económica, como en 1971, con Picún Leufú para crear una colonia agrícola y Rincón de los Sauces, nueva zona petrolífera desde 1964<sup>325</sup>. En 1972, se crea Barrancas con el propósito de establecer cultivos y forestación para la escasa población existente en ese área del noroeste neuquino.

Entre las principales obras encaradas es necesario señalar, la construcción de viviendas para erradicar villas miseria en los principales centros urbanizados, la participación de Neuquén en el plan VEA nacional; asimismo se faculta a los municipios a convenir, con instituciones de crédito la planificación,

---

<sup>324</sup> En una entrevista de *Primera Plana* (28 de diciembre de 1971) a Salvatori, ministro de Sapag, informa que el presupuesto de la provincia en 1971 es de 13.380 millones de pesos moneda nacional, significa un incremento de 9.000 millones respecto de 1970. En obra pública se coloca el 56, 4 % del total y en seguridad, educación y salud, se invierte el 22 %.

<sup>325</sup> Hoy Rincón de los Sauces es la mayor área productiva de petróleo del país, aportando el 26% de la producción nacional. Se encuentra ubicado en el noroeste de la provincia de Neuquén, a orillas del río Colorado y a unos 1.500 metros del campamento de YPF. Desarrollan la actividad, entre otras, las empresas, YPF S.A., Pérez Companc y Petrolera San Jorge. Esta localidad petrolera tiene un crecimiento demográfico explosivo al triplicar su población entre 1970 y 1980 y entre este año y 1991.

financiación y construcción de viviendas económicas en el interior provincial. Se reactiva en estos años, una obra paralizada, el hotel internacional de San Martín de los Andes y se inaugura en diciembre de 1971, el aeropuerto de Neuquén.

También se amplía la política de construcción de escuelas<sup>326</sup> tanto en la ciudad capital, como en el interior de la provincia y se define la situación de la Universidad del Neuquén en marzo de 1972. En este sentido, desde hacía tiempo, preocupa la situación de la institución universitaria a Sapag y se realizan gestiones con vistas a “...la nacionalización del ente educativo (que) facilitará [...] el planteamiento estratégico y la política universitaria en el ámbito nacional y traerá consigo el apoyo federal en los órdenes científico y financiero”<sup>327</sup>. Es dable señalar el gobierno provincial manifiesta su interés en acordar, que el nuevo rector que sucede a Guillermo Lousteau Heguy, sea un hombre de la provincia, aunque “...sin perjuicio de que ello fuera lo más deseable, será preciso ponderar el conjunto de opiniones necesariamente comprometidas en el tema en virtud del carácter nacional que revestirá la universidad a partir del siguiente año”<sup>328</sup>. En mayo asume sus funciones el ingeniero Marcelo Zapiola, designación consensuada entre el ministro de educación de la nación y el gobierno provincial. Recordemos que, dos meses antes, se firma el convenio de transferencia de la Universidad de Neuquén a la nación, base para la creación de la Universidad Nacional del Comahue, con la participación del

---

<sup>326</sup> También es deficitaria la situación en materia educacional. El porcentaje de analfabetismo que registra Neuquén en 1971 es del 18.7% (duplica la media nacional), escasa retención escolar primaria, deserción escolar, en especial en la zonas rurales, insuficiente equipamiento educativo, etc., son entre otros, los principales problemas a resolver.

<sup>327</sup> *Río Negro*, 5 de abril de 1970.

<sup>328</sup> *Ibíd.*

ministro Gustavo Malec, el gobernador de Río Negro, Roberto Requeijo y el gobernador Felipe Sapag<sup>329</sup>.

En materia de salud, se toman medidas de importancia para solucionar los problemas sociales de la provincia. En 1970, más del 20 % de los nacimientos producidos en Neuquén no tienen atención médica y se producen con precarios medios de asistencia<sup>330</sup>. Los cambios operados con la urbanización, no se corresponden, con cambios significativos en el orden sanitario. Por ello, se pone en marcha el *plan de salud rural*, cuya novedad operativa radica en el abandono de la unidad hospitalaria centralizada para privilegiar un sistema de atención médica irradiada. Las acciones sanitarias se acercan al paciente en su hábitat cotidiano y donde está su familia. Esto va acompañado del mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar que no tiene asistencia médica por encontrarse en zonas rurales, poblaciones relacionadas con actividades pecuarias y mineras<sup>331</sup>.

Se recoge información, se fijan prioridades y se organizan los recursos, ésto permite la designación de médicos y odontólogos para desempeñarse en áreas rurales del norte, entre los cuales cabe mencionar, entre otros, a Gustavo Vaca Narvaja, Torillo de Perticara y Susana Varela. Se establece la obligatoriedad de asistencia odontológica de los niños en edad escolar en todo el territorio provincial. Se desarrollan programas de familia y

---

<sup>329</sup> Felipe Sapag: *El desafío*. op.cit., pp. 172-177.

<sup>330</sup> En 1970 Neuquén aún conserva una elevada tasa de mortalidad infantil (107.6%), superior al promedio nacional que es del 63.1%. Es importante también destacar la insuficiencia del equipamiento y servicio hospitalario que se evidencia en el bajo número de camas por habitante y en el elevado número de habitantes por médico.

<sup>331</sup> José Villarruel (Director) et al: *Estado, sociedad, salud: Neuquén (1944-1972)*. Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Neuquén y Departamento de Historia de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1990, p.31.

minoridad, con subsidios para resolver las dificultades económicas en niveles bajos y se otorgan aportes a centros infantiles, de ancianos, guarderías, etc. Para la población indígena se efectúan programas de desarrollo comunitario en las ocho reducciones existentes en 1970.

En otros términos, en 1972 el gobierno pretende

“cambiar la ecuación económica de la provincia del Neuquén. La mayor parte de los ingresos de la población activa depende de los sueldos de la administración provincial, de los servicios que presta y de las obras públicas que ejecuta. Si bien [...] es fundamental [...] la infraestructura básica que consiste en la intercomunicación del territorio provincial [...] es importante simultáneamente dar un impulso decisivo a la producción de bienes de consumo y a la promoción de recursos mineros, agrícolas, ganaderos y del turismo”. [...] “Debemos extremar nuestros reclamos por el gas venteado, en la explotación petrolera, para que YPF nos lo provea y de ese modo podamos instalar industrias petroquímicas. El gas se pierde. Lo peor es que es un recurso no renovable y para su aprovechamiento siempre encontramos mala voluntad ...” [...] “Para el desarrollo industrial, en Neuquén capital, se está avanzando..... en la construcción del parque industrial”<sup>332</sup>.

El estado propicia la inversión privada a través de la radicación de empresas tanto en la capital como en el interior. En ese marco, se inscribe el accionar vinculado a favorecer el establecimiento de la cementera en Zapala, empresas para la explotación forestal en Loncopué, La Oxígena, industria de la madera y la fábrica de pilas Vidor en la ciudad de Neuquén.

---

<sup>332</sup> "Producir bienes". Exposición del gobernador en la reunión de gabinete de marzo de 1972. En Felipe Sapag: *El desafío...*, op. cit., p.171.

## **V.- DEFINICIONES EN EL SISTEMA POLITICO PROVINCIAL. El regreso al gobierno de Felipe Sapag y del MPN**

Lo ocurrido entre los años 1968 a 1972 revela el quiebre entre la sociedad y sus representantes y, como consecuencia de ese hecho, el esfuerzo de políticos y de algunos militares de recuperar, reorganizar, producir un nuevo encuentro, una nueva legitimación al ejercicio del poder<sup>333</sup>. Con los movimientos sociales de 1969 se fisura el proyecto autoritario de reformulación del capitalismo dependiente de la llamada “revolución argentina”. La explosión social unida a la emergencia de las organizaciones armadas, la aparición de nuevas figuras en el sindicalismo y la simpatía con que la sociedad visualiza algunas de estas cuestiones, llevan al regreso de Perón y a su accionar, con vistas a una concertación social y de pacto político de conformación más plural<sup>334</sup>.

Fracasada la alternativa de Lanusse de controlar la estructura partidaria del peronismo, intenta este objetivo a través del accionar político de la conducción sindical, a pesar de la fuerte y pública oposición del propio Perón. De todos modos, las elecciones de 1973 se producen, no precisamente en el mejor escenario para los militares y con el triunfo del justicialismo.

En Neuquén, en agosto de 1972 el gobernador Felipe Sapag presenta su renuncia al cargo, para postularse como candidato

---

<sup>333</sup> María Matilde Ollier: *Orden, poder y violencia, 1968 -1973*. CEAL, Bs.As., 1989, 274, pp. 259-260.

<sup>334</sup> Daniel García Delgado: *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Flacso - Tesis, Bs.As., 1994, p.52.

en las elecciones de marzo de 1973. En su remplazo se designa a uno de sus ministros, el ing. Pedro Salvatori y permanece en obras y servicios públicos, Emilio Moreta.

El breve tiempo que Salvatori se encuentra a cargo del ejecutivo provincial, continúa con reuniones con los gobernadores patagónicos con el fin de rediscutir, entre otras cuestiones, la coparticipación federal y las regalías petrolíferas, la transferencia de hospitales y la promoción industrial. En ellas, critica al poder central, sin embargo, es importante la contradicción entre lo que se denuncia hacia afuera y lo que se lleva a cabo hacia adentro. De lo que se trata es la construcción de un federalismo respecto del estado nacional y, un estado provincial centralizado, situación que tiene que ver con factores estructurales que escapan, en muchos casos, a las políticas públicas desarrolladas, como a razones donde éstas tienen mucho que ver.

En un clima de movilización y confrontación, partidos y gremios se preparan para renovar autoridades y para las elecciones de 1973 polemizan cruzando impugnaciones. Así, el apoderado del MPN, Jorge Solana, presenta una impugnación a la candidatura a senador nacional de Buenaventura Vai por no respetar las cláusulas estipuladas en la reglamentación nacional electoral. A su vez, el gremio que agrupa a los empleados públicos y obreros provinciales, ANEOP, presenta varias listas, una de las cuales está vinculada al partido provincial. No obstante, las 62 organizaciones en Neuquén manifiesta su adhesión al emepenisismo<sup>335</sup> y varios dirigentes sindicales desconocen el

---

<sup>335</sup> Los gremios que apoyan al MPN son: Aatra (José Freire), Sanidad (Honorio Félix), Textiles (Carlos Alvarado), Camioneros (Rodolfo Colalonga), Municipales (Alberto Escobar), Petroleros Privados (Hugo Rozas, Rubén Ferreira y Guillermo Pereira), Comercio (Ernesto Bhém), Smata (José Cifuentes), Gastronómicos (A. Escobar), Viales provinciales (Roberto Barone), Prensa (Carlos Roger),

accionar de Paulino Niembro; la agrupación gremial es intervenida y bajo la nueva dirigencia, emite una declaración a través de la cual se convoca a los afiliados peronistas a votar al Frejuli.

Nuevamente el problema más importante aparece entre el MPN y el justicialismo. Por un lado, el Frejuli presenta como candidato a gobernador al médico Nicanor Romero<sup>336</sup>; apela y busca el apoyo a nivel nacional de Cámpora, quien afirma

“..el MPN no pertenece al movimiento nacional peronista, ni al partido justicialista y muchos menos al Frejuli” [...] “... y los neuquinos deben entender y no deben dejarse engañar por quienes quieren seguir usando la camiseta del general Perón sin ser peronistas”<sup>337</sup>.

Por otro lado, junto al resto de los partidos políticos de Neuquén piden al ministro del interior, Arturo Mon Roig, la remoción de Salvatori por ‘favorecer al MPN’. El funcionario nacional no toma medidas en tal sentido, aduciendo que es necesario “concretar los cargos y los supuestos actos que afectan el erario público y comprometen el presupuesto provincial”. Ante la acusación y con el respaldo del gobierno nacional, Salvatori solicita a los funcionarios y empleados que figuran como candidatos del MPN ingresen en un período de licencia, hasta que se produzca la elección.

La campaña contra el MPN se agudiza con la llegada a la provincia, de Jorge Llanpart, miembro del consejo superior

---

Músicos (Rogelio López) y Cámara de camioneros (Pedro Corsino).

<sup>336</sup> Nicanor Romero nace en Catamarca, se recibe de médico en Córdoba e ingresa como subteniente médico en el ejército en los años 1950. Destinado a Neuquén en momentos que se produce la caída de Perón, es dado de baja, aunque se radica definitivamente en la región.

<sup>337</sup> *Río Negro*, 23 de enero de 1973.

justicialista, quien trae una grabación de Perón y órdenes de Cámpora de “*reforzar la campaña contra el MPN y sus líderes mostrando ante los ojos del pueblo que no son peronistas y están alineados junto a Lanusse*”, situación a la que se le agrega, una amplia difusión de la reunión sostenida por Elías Sapag en Madrid con Perón, en abril de 1972, como representante del lanusismo. Dice Lanpart “*Romero es Perón, como Sapag es Lanusse*”<sup>338</sup>.

Respecto del partido considera que no es un movimiento porque reúne las características propias de un partido liberal burgués. No es popular, porque no está enrolado el pueblo de Neuquén y no es neuquino, porque no responde a los intereses del pueblo de la provincia, sino a los particulares de los señores Sapag y a los regímenes de este momento; a cualquier precio, quiere obtener el continuismo de la dictadura militar. En la opción de dependencia o liberación, el señor Sapag representa los intereses de la dependencia<sup>339</sup>.

La confrontación adquiere niveles de violencia, al punto que se denuncia en el *Sur Argentino* un conjura criminal destinada a la eliminación física de Felipe Sapag, responsabilizando de la situación a Cámpora. A su vez, en el *Río Negro*, aparece la denuncia del partido justicialista sobre agresiones del MPN a los habitantes de algunas localidades del interior, como en San Martín de los Andes.

Mientras tanto, Sapag como candidato y Salvatori como gobernador interino en Neuquén, continúan su recorrida por la

---

<sup>338</sup> *Río Negro*, 31 de enero de 1973.

<sup>339</sup> *Ibíd.*



provincia y su cuestionamiento al poder central levantando las banderas del federalismo, se denuncia que el estado aporta a la nación 1.000 millones de pesos m/n por día en petróleo, gas y electricidad y recibe mensualmente 200 millones de pesos. Crea un centro de complementación educativa: Nayahue y pone en marcha, a través de la dirección de trabajo de la provincia, un fondo de desempleo. Se capitaliza el BPN y establecen líneas de crédito para apoyar al sector privado en el desenvolvimiento de la hotelería, la industria y el sector agropecuario. Se hacen abundantes recorridos en el interior provincial entre enero y marzo de 1973 y reuniones con la confederación indígena neuquina.

Mientras Sapag afirma *que “todos los intentos de desarrollar Neuquén con su potencialidad, se estrellan en los abusos y arbitrariedades del poder central”* y convoca a la sociedad neuquina a luchar por la vigencia de federalismo para que la nación deje de fijar su jurisdicción en todos los sitios donde hay riquezas, llevándose esos bienes a la pampa húmeda y conduciendo a los gobernadores a “mandar en el desierto”, el Frejuli, invita a la sociedad neuquina a asistir a la *“...muerte política del MPN a manos del pueblo que los va a sepultar con sus votos el 11 de marzo”*.

Respecto a quienes el MPN en el orden nacional va a apoyar, se conjetura y circulan varias versiones: que no apoya a ningún sector, que se mantienen reuniones con La Nueva Fuerza de Alsogaray, con la UCR con Balbín o con la Alianza Federalista de Manrique.

Producidas las elecciones a nivel nacional, como es conocido, triunfa ampliamente el Frejuli. En Neuquén se presentan nueve fuerzas políticas para disputar 77.200 electores. Realizado el escrutinio, el MPN obtiene el 49,83 % de votos, sin embargo, al no reunir el cincuenta más uno por ciento de votos, se debe recurrir al ballottage. Fueron elegidos senadores nacionales, Jorge Posse y Elías Sapag y diputados, Jorge Solana y Pedro Fuentes.

El partido provincial triunfa en la mayoría de la provincia, sólo quedan dudas en tres localidades sobre las cuales se comienza a discutir la necesidad de realizar la elección complementaria. Elías Sapag, con motivo de los resultados obtenidos dice desde Centenario, localidad donde también triunfa ampliamente el MPN “..*aquí también ha ganado el peronismo con la diferencia de que es un peronismo que no acepta órdenes centrales de la Capital Federal*”<sup>340</sup>. Inmediatamente, en su carácter de presidente de la fuerza política, envía un telegrama a Perón prestando su apoyo a la tarea de ‘liberación y pacificación nacional’.

La situación política adversa al MPN - *el justicialismo triunfa en todo el país menos en Neuquén* - continúa durante el mes de abril de 1973, cuando Cámpora, Abal Medina, Rucci, Lorenzo Miguel, Segundo Palma, Gerónimo Izzeta y otros dirigentes políticos y sindicales, viajan a Neuquén para volcar los votos de los neuquinos al Frejuli. En esa oportunidad dice Cámpora, ya elegido presidente de la nación

“... el señor Sapag no pertenece al movimiento peronista, no es peronista y cuando intenta basar su propaganda en esa supuesta calidad, miente y acomete un verdadero acto de piratería política” [...] “Neuquén no va a

---

<sup>340</sup> *Río Negro*, 20 de marzo de 1973.

quedar al margen del proceso de reconstrucción nacional, porque va a aplastar con sus votos peronistas a la traición que encabeza el señor Sapag”<sup>341</sup>.

A renglón seguido, emite una fuerte presión sobre el electorado cuando dice que no entiende al pueblo de Neuquén si vota a *“un señor que el gobierno nacional no atenderá por no ser peronista”*.

Ahora bien, cuando se lleva a cabo la elección en el marco del sistema de ballottage, el 15 de abril de 1973, el MPN obtiene 13.000 votos más que el Frejuli, con el 59,91 % frente al 39,13 % de aquél último. Al respecto, la prensa local hace su interpretación sobre el apoyo recibido por la fuerza provincial, considerando que

“...a ello contribuyó decididamente la visita del presidente electo Cámpora y el secretario general del movimiento justicialista, Abal Medina, junto con los máximos dirigentes del movimiento obrero argentino, quienes seguramente sobreestimaron su propio ascendiente sobre la masa peronista y asustaron a la clase media no peronista, con la exigencia de verticalidad traducida en expresiones y actitudes que provocaron una reacción negativa. El MPN, que había usufructuado del poder en el gobierno centralista de los militares, pudo presentarse entonces como defensor del federalismo, ante la prepotencia de los dirigentes capitalinos y como sincero demócrata ante la verticalidad absolutista de los dirigentes justicialistas” [...] “El electorado neuquino prefirió el partido del ‘orden’ y la ‘seguridad’, ante la aventura que representaba el contrincante...”<sup>342</sup>.

En síntesis, el partido provincial por su origen, por las orientaciones ideológicas y el universo simbólico que construye en la sociedad neuquina, su independencia del peronismo y sus

---

<sup>341</sup> *Río Negro*, 7 de abril de 1973.

<sup>342</sup> *Río Negro*, 17 de abril de 1973.

alianzas a nivel nacional - a pesar del contexto desfavorable de 1973 - obtiene nuevamente el voto mayoritario del electorado neuquino.

En principio, digamos que la sólo presencia de una figura fuerte vinculada al *pueblo* en base a su carisma, no es argumento suficiente para explicar el fenómeno político que significa el MPN. Se trata de comprender como la sociedad neuquina en rápida transformación, con sectores movilizadores y organizados, tiene en el estado provincial al homogeneizador a través de programas universalistas, con estrategias de política social que los ‘incluye’ en el sistema y que además, los provee de bienes y servicios. No resulta extraño, entonces, que se de un sujeto popular, el pueblo y un liderazgo que lo integre y se utilice como vehículo, la política pública.

Evidentemente, se conforma una noción de identidad de un actor colectivo que opera como aglutinador, en el contexto de la confianza y el sentimiento de pertenencia a un espacio antes marginado, ahora integrado a la nación y que resiste toda intervención política que provenga del estado federal. En este sentido, el año 1973 señala un momento nodal en la conformación del sistema político, en una tendencia que se viene dando, pero que logra su definición en ese año ya que la ciudadanía neuquina con *¿base peronista?*, desdobra su adhesión. A nivel nacional, vota en blanco, a la UCR o a la Alianza Federal, sin embargo, a nivel provincial, ese electorado independiente o ‘flotante’, como lo denomina Palermo, decide entregar su voto a la propuesta provincialista. Es en ese año, que se produce el clivaje en lo político y en la política neuquina, ya

que no sólo el MPN mide fuerzas con el justicialismo y triunfa, sino que, definitivamente rompe con él.

El campo político con Perón ausente-presente<sup>343</sup>, al mismo tiempo que refuerza la interacción política, también construye una trama oscura en donde hay dificultad para saber quienes son los aliados y quienes representan los sectores populares. Desde esta perspectiva, con la elección de 1973, el partido provincial refleja los intereses populares en Neuquén, luego de un conflicto que atraviesa todo el proceso denominado de la revolución argentina y que se intensifica a partir del año 1970.

La oposición, no cuestiona la calidad de vida de la sociedad neuquina y la política social del MPN, que además, debido al fuerte ejercicio del paternalismo y la relación clientelar que desarrolla, coopta a algunos sectores de la dirigencia opositora, la que termina colaborando con el gobierno. De cualquier modo, la ciudadanía que vota a los partidos de la oposición en Neuquén, justicialismo o radicalismo, piensa más en las cualidades de los dirigentes nacionales que en las figuras provinciales<sup>344</sup>.

En este contexto, el problema del petróleo que ya debe ser central en la provincia, no parece tal, por lo menos en lo que se refiere al tratamiento del tema en los diarios de sesiones de la legislatura neuquina. Apenas surgen algunas referencias, como en el marco de la discusión de la instalación de la planta Sovay en San Antonio Oeste y se plantea el tema de otros recursos. Del petróleo y el gas sólo se dice que se paga a Neuquén un precio

---

<sup>343</sup> María Matilde Ollier: *Orden, poder...* op.cit., p. 260.

<sup>344</sup> Liliana de Rosas, et al: *Neuquén vota. El misterio del sapagismo*. Macchi, Bs.As., 1996, p.116.

inferior que el importado de Bolivia. Algunos diputados emepenistas como Brillo, comentan

“Las provincias productoras de petróleo no participan, ni fiscalizan lo que se produce, únicamente existe una declaración jurada sobre la cantidad de metros cúbicos y en base a esa se abona el precio a las provincias productoras de petróleo.”[...] “...es decir, en cuanto al valor, se tiene en cuenta en boca de pozo”<sup>345</sup>.

Cuestionando a las autoridades nacionales que fijan el precio, dicen

“Para el valor en boca de pozo, se tendrán en cuenta los valores comerciales, que los fija la autoridad de aplicación, es decir, permanecen marginadas las provincias productoras de petróleo y es entonces como se nos abona un 12% de regalías petroleras, muy inferior a cualquier otro país donde se llega a abonar el 59%...”[...] “El precio internacional del gas nos hace perder a la provincia la cantidad de 13 mil quinientos pesos y es un déficit presupuestario que tiene la Provincia”<sup>346</sup>.

No obstante, continúa la discusión – como se viene dando desde los años 1960 – del complejo Chocón-Cerros Colorados. En los mensajes a la cámara, el gobernador insiste sobre el tema y hace referencia a que el desarrollo industrial de Neuquén requiere, el desenvolvimiento de su potencial hidroeléctrico y sus recursos naturales.

En el congreso nacional, diputados y senadores presentan algunos proyectos vinculados al tema petrolero. En general, en cuanto a los representantes neuquinos, se trata de proyectos pidiendo la radicación de una oficina de ventas de YPF en la ciudad de Neuquén con el objetivo que exista presencia directa

---

<sup>345</sup> H.L.N. *Diario de Sesiones*. Neuquén, 1973, 21 sesión ordinaria, p.9-10.

<sup>346</sup> *Ibid.*

sin la intermediación de consignatarios<sup>347</sup>, duras críticas a la legislación existente solicitando la nacionalización del recurso argumentando la necesidad de capitalizar la empresa, para lograr una inversión en todas las fases de la industria o la creación de obras energéticas; insistiendo – en este sentido – sobre el complejo Chocón Cerros Colorados<sup>348</sup>. No se observan durante este período constitucional, presentaciones relevantes de parte de los representantes neuquinos en ambas cámaras, vinculados a los hidrocarburos, teniendo en cuenta que estos comienzan a constituirse en el principal recurso exportable y proporcionan un porcentaje importante en el presupuesto provincial.

En efecto, la provincia desde los años 1970, paulatinamente se convierte en proveedora de energía para la pampa húmeda y litoral argentino, sobre todo, hidroelectricidad, gas y petróleo<sup>349</sup>. Esta transformación se ve reflejada también en los presupuestos provinciales ya que lo recaudado en concepto de regalías, crece año a año, principalmente a partir de la sanción del decreto 2227/81 el que asimila las regalías al valor internacional de los hidrocarburos.

El petróleo contribuye al 15% del producto bruto provincial (1972) ya que a partir de la producción de Puesto Hernández en el departamento Pehuenches, este yacimiento pasa a ser el principal productor de petróleo de Neuquén. El potencial hidroeléctrico que depende del aprovechamiento de los ríos Limay

---

<sup>347</sup> Cámara de Diputados de la Nación. *Diarios de Sesiones*. Bs.As. 1973, tomo II. Presentación del diputado Ramón Asmar (UCR, Neuquén), pp.1055-1056.

<sup>348</sup> Cámara de Diputados de la Nación. *Diarios de Sesiones*. Bs.As., 1975. Tomo I, pp. 66-71.

<sup>349</sup> La participación de Neuquén en el total nacional de petróleo en 1960 es del 10% y en 1972 es del 11.8 %; mientras que en gas es del 8.3% (1960) y 22.8% (1972). En: *Anuario de la Secretaría de Energía de la Nación y Dirección de Estadísticas y Censos*.

y Neuquén con sus afluentes, el Colorado, indican que con la construcción proyectada de Piedra del Aguila, puede triplicar al complejo Chocón Cerros Colorados. Esta disponibilidad energética permite promover el desarrollo industrial de la provincia, dado que el sector comercial hacia los años setenta sólo genera el 10% del PBI provincial, ocupando escasa mano de obra<sup>350</sup>. La localización de nuevos yacimientos permite el afianzamiento del sector oriental de la provincia, área productora de recursos energéticos, cuya puesta en producción opera provocando encadenamientos económicos y sociales y contribuye al crecimiento de los centros urbanos del ya importante departamento Confluencia .

Si bien desde el Copade se presentan varios proyectos de radicación industrial, la provincia dicta una ley de promoción y se realizan reuniones con la participación de organismos nacionales con estudios técnicos-económicos-financieros sobre el tema, no logran radicarse, en general, industrias en Neuquén. En efecto, el gobierno neuquino concreta una ley de promoción industrial (1964), a través de la cual se compromete a otorgar exenciones impositivas y fiscales, las tierras y el agua necesaria y no autorizar la radicación de otra industria similar. Se realizan jornadas de promoción industrial con el apoyo de instituciones como la CGE y el CFI, se hacen diagnósticos, publicaciones sobre la realidad económica-social de Neuquén y las posibilidades de inversión, se crea el parque industrial; pero en términos generales los resultados no son positivos. Existen una infinidad de proyectos del Copade, algunos logran mayores concreciones

---

<sup>350</sup> Nos estamos refiriendo a determinados sectores industriales: madera, alimentos y bebidas y fabricación de productos no metálicos. La fabricación de productos derivados del petróleo encabeza la participación porcentual en el PBI.



que otros, pero a los fines de este trabajo, la radicación industrial no se produce por varias razones. En primer lugar, en los años 1960/1970, el régimen de acumulación nacional no muestra aún signos de agotamiento como para iniciar un proceso de reconversión de la economía. En esa línea, el estado nacional define el rol de los espacios mediterráneos y/o ex territorios nacionales; para nuestro caso, Neuquén viene - lenta pero sostenidamente - aportando petróleo, gas e hidroelectricidad en la etapa de referencia. En segundo lugar, el combustible es necesario para la ISI en sus distintas fases y por último, la radicación se concreta - varios ejemplos son indicativos - en áreas cercanas a los puertos y por los mejores costos laborales.

En definitiva, sin condenar la promoción industrial como herramienta y realizando una evaluación de estos regímenes, se puede apreciar la falta de estrategias de desarrollo sobre las cuales se inserte la promoción, limitándose a la cuestión de la desgravación impositiva, sin evaluar el impacto del tipo de industria a promocionar, tal es el caso del parque industrial en la capital de la provincia.

Es que la posibilidad de instalar industrias petroquímicas en la provincia comienza a visualizarse con la expansión de la producción de petróleo y gas que tiene lugar en la zona de influencia de la Administración Plaza Huincul de YPF a partir de 1960. Seis años después la provincia registra la existencia de factibilidad para la instalación de actividades petroquímicas. Dos proyectos petroquímicos son seleccionados durante las Primeras Jornadas de Promoción Industrial de Neuquén, efectuadas en junio de 1966 y auspiciadas por el gobierno de la provincia. Uno, trata sobre la instalación de una planta de cloruro de vinilo, el

otro, es el de una planta de amoníaco sintético cuya fuente de hidrógeno como insumo principal lo constituye el gas. El amoníaco resultante en la producción de una línea de fertilizantes, comienza a ser el tema que eclosiona en los años 1990, provocando las puebladas cutralquenses. En 1971, el Copade junto con la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, realiza estudios sobre la diversificación económica de Cutral Co. Unos años después, también se elabora un proyecto de fertilizantes nitrogenados.

Simultáneamente finaliza - como adelantamos - la construcción de las obras del Complejo Chocón-Cerros Colorados en 1972, conectándose a partir de entonces al sistema nacional de energía. Inmediatamente se concede a Hidronor S.A. la construcción del complejo Alicopá (Alicurá, Collón Cura y Piedra del Aguila) para el manejo de la cuenca del alto río Limay. Unos años después, en 1980, se autoriza a la empresa a construir en la parte media del río otras obras como las de Pichi Picún Leufú, Michihuao y Pantanitos.

Evidentemente la explotación de los hidrocarburos y la construcción de represas hidroeléctricas, modifican sustancialmente el paisaje, que se traduce en un sostenido crecimiento económico.

En efecto, las tasas de crecimiento medio anual de la provincia y, en particular las de la ciudad de Neuquén capital, no se pueden explicar si no se considera el papel de los movimientos migratorios, principales responsables del aumento de la población. Estos movimientos provocan cambios en su distribución y en el mercado de trabajo; así, es importante

señalar que a partir de los años 1960 la población se concentra en el este de la provincia, específicamente en el departamento Confluencia. Su evolución está directamente vinculada con el crecimiento de la ciudad de Neuquén, beneficiada por las modificaciones que se hacen en la estructura económica a partir de los setenta, con *la expansión de la explotación de los hidrocarburos y la construcción de los complejos hidroeléctricos*.

En la capital neuquina se desarrollan los servicios básicos para el crecimiento de estas actividades y de la población. Población que aumenta en términos porcentuales de modo extraordinario: la tasa de crecimiento medio anual por mil entre 1960-1970 es del 36.7%, 1970-1980 es del 42.7% y entre 1980-1990 es del 44.3%. Se trata de una provincia tradicionalmente receptora de población proveniente de la provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Río Negro, Mendoza, La Pampa, etc. Como así también de inmigración limítrofe, en este caso, de origen chileno que sigue siendo el grupo más numeroso; por ejemplo, en 1947 el 63% de la población es neuquina, el 14% son extranjeros, de los cuáles 9% son chilenos y un 23 % provienen de otras provincias argentinas. En 1990, el 91% de la población es argentino y sólo queda un 9 % de extranjeros, con una pirámide poblacional aún persistentemente joven<sup>351</sup>.

Los problemas de salud, vivienda y educación comienzan a ofrecer soluciones. En este sentido, luego de presentar una tasa de mortalidad infantil (1960) que afecta a 118 de cada mil niños nacidos vivos, llevando a Neuquén a ocupar el segundo lugar en el país con este problema, se toman medidas y se pone en

---

<sup>351</sup> Elba Kloster: "El Gran Neuquén. Un aluvión de población". En: AA.VV. *Neuquén, una geografía abierta*. Edic Grupo Hache, Bs.As., 1995, pp.205-220.

marcha un sistema de salud que permite prevenir, erradicar enfermedades, implementar y mejorar los servicios asistenciales dividiendo al territorio neuquino en zonas sanitarias. El impacto de esta política pública lleva a reducir el índice de mortalidad infantil a 5.9 por mil en 1980<sup>352</sup>.

En materia educativa también la provincia tiene enormes carencias hacia 1960, tanto de infraestructura como de servicios, ocupando el cuarto lugar nacional dentro de los índices de analfabetismo. Las acciones están destinadas a mejorar las condiciones generales del sistema educativo primario y secundario, sobre todo en el interior de la provincia y con una política específica para el nivel terciario. Tengamos en cuenta que en los años 1970 los servicios educativos son provinciales, para mejorarlos se pasa de un 8% a un 20% del presupuesto destinado a Educación y Cultura.

Por último, en el tema de vivienda, luego de crisis habitacional de los años 1960, la provincia se ve envuelta en un serio problema por la evolución demográfica y la fuerte urbanización. En este orden, no sólo surgen en el espacio urbano “villas miserias” sino que también varias localidades del interior neuquino comienzan a realizar construcciones con características propias. Ahora bien, en el departamento Confluencia la concentración requiere viviendas pues el déficit casi alcanza el 40% para fines de la década de 1960. Se comienzan a construir y reemplazar las existentes (de barro), el Copade lanza un plan general habitacional para Neuquén que permite atenuar la carencia producida por la afluencia migratoria.

---

<sup>352</sup> Provincia del Neuquén. *Ministerio de Salud Pública*. Neuquén, 1992.

La relación entre población total y cantidad de viviendas construidas en Neuquén es de una vivienda por cada 4 habitantes (1960-1970); este porcentaje asciende a una oferta habitacional del 3.2% (1970-1990)<sup>353</sup>. Aún en 1970 la situación habitacional es deficitaria, ya que hay una vivienda cada 100 habitantes, debido al crecimiento migratorio y vegetativo. En el quinquenio 1970-75, el Copade informa sobre la construcción de aproximadamente 2000 viviendas solventadas con recursos provinciales y planes nacionales<sup>354</sup>.

En el informe del organismo, se hace referencia a la población de Neuquén que para 1975 es de 196.764 habitantes (el 69% se concentra en Confluencia y Zapala), con una alta tasa de mortalidad infantil (108,4%) aunque el grupo etario va en descenso a partir de los resultado del Programa de Salud que lanza el gobierno en los setenta. A pesar que se mantiene comparativamente alta la tasa de analfabetismo, respecto del censo anterior se observa un descenso, que tiene que ver con la urbanización, factor que aumenta la escolarización, pues Neuquén pasa de un 78% (1970) a un 87% (1974).

En síntesis, el efecto positivo de crear fuentes de trabajo y en principio un mayor crecimiento económico, produce exigencias en los servicios básicos y obras de infraestructura (abastecimiento

---

<sup>353</sup> República Argentina. Censo Nacional de Población, Familia y Vivienda (1970) y Censo Nacional de Población (1991).

<sup>354</sup> "La construcción representó el 26% del PBG en 1970, donde el 76% correspondía a la construcción pública, lo que demuestra la importancia de los emprendimientos hidroeléctricos primero y luego de los planes oficiales de vivienda en la formación del producto provincial. La construcción fue aumentando en términos absolutos y en forma continuada entre 1970 y 1976, disminuyendo algo entre 1977 y 1979, debido a las restricciones de la política económica nacional pero se recuperó en 1980 para llegar a su máximo histórico dos años después". En: Humberto Zambón: "La economía de la Patagonia Norte". En *Boletín Economía y Sociedad*. Fundación Confluencia, Neuquén, 1998, 8, p.32.

de servicios de agua, gas, cloacas, energía, desarrollo de nuevas poblaciones, construcción y mantenimiento de caminos, aumento de los servicios educativos, de salud, vivienda, policía, etc.) que debe satisfacer la provincia a partir de su presupuesto, generando un crecimiento dependiente de actividades que tarde o temprano se agotan, mientras los recursos provinciales son transportados al litoral marítimo para servir a su desarrollo. Regiones poseedoras de recursos energéticos como Neuquén, denotan un considerable impacto en el inicio de las actividades de explotación de los mismos, recibiendo grandes contingentes humanos, materiales, tecnológicos y financieros, observándose un notable crecimiento de la actividad económica general.

Pero transcurrida esta etapa y puesta en operación la fuente de producción, la actividad tiende a estabilizarse o decrecer, constituyéndose los grandes centros consumidores en el nuevo polo de atracción gravitacional para las actividades derivadas de la utilización de la energía transportada. La existencia de políticas erróneas, sustentan esta estructura a través de la generación de condiciones propicias (precios, promoción, etc), que posibilitan una verdadera transferencia de riquezas desde la periferia productora hasta los centros desarrollados. Esto no significa negar el recurso para el país, sino lograr una mayor participación en los niveles de decisión de empresas y organismos nacionales del sector, que le permitan a la región un mínimo beneficio por la explotación.

En este sentido, se dan permanentemente propuestas desde el Copade de industrialización en origen, aprovechando los recursos de la cuenca, es decir, industrias químicas y petroquímicas a partir de gas natural, radicación de proyectos

mineros industriales y el desarrollo científico tecnológico, por el importante efecto multiplicador. No obstante, la tendencia a la construcción de los gasoductos - para esta época - es Bahía Blanca (la pampa húmeda establece precios diferenciales y compensaciones que permiten a los inversores establecerse lejos del lugar de provisión de las materias primas) con el gas del principal yacimiento que permite separar insumos, Loma de La Lata. (Hay más horizonte de vida real de las reservas de gas que de petróleo). Esto explica porque Neuquén no se opone a la creación del Polo Petroquímico de Bahía en los años 1970, pues aún no se definen las condiciones prioritariamente gasíferas de la provincia<sup>355</sup>.

---

<sup>355</sup> Copade: "Los hidrocarburos y la economía del Neuquén". Neuquén, 1988.

## **VI.- NEUQUÉN DURANTE LA DICTADURA MILITAR, 1976-1982. ¿“Continuidad de un modelo de desarrollo”?**

“En muchos sentidos, los cambios producidos en la sociedad argentina durante esos siete años configuran una verdadera revolución social. Si se quiere, una revolución ‘desde arriba’, el estilo bismarckiano, aunque fundada sobre una alianza social y objetivos políticos obviamente diferentes”. Esta caracterización de Oszlak<sup>356</sup> permite recordar que el golpe militar del 24 de marzo de 1976 desplaza al gobierno justicialista y al principio no parece diferente a similares experiencias militares. No obstante, sus limitados objetivos iniciales recogidos por las declaraciones públicas de la Junta Militar, pronto dan lugar a decisiones y proyectos que implican una profunda transformación social de Argentina, detrás de una serie de enunciados para justificar la intervención.

El proyecto de los militares se basa en un diagnóstico de la crisis, definida como crónica, hallan o creen hallar ciertos núcleos perversos en las relaciones establecidas entre sociedad y estado, debido al incesante crecimiento estatal, producto de la fuerza de la sociedad civil (y no a la inversa). En función de esta mirada, los militares redefinen la relación entre economía y política en la sociedad argentina; por ello en 1976 la economía se concibe como un instrumento fundamental junto a la represión

---

<sup>356</sup> Oscar Oszlak: “Privatización autoritaria y recreación de la escena pública”. En: Oscar Oszlak: *“Proceso”, crisis y transición democrática*. CEAL, Bs.As., 1984,45, p.31.



para transformar la sociedad y la política. Más que nunca se autoperciben como una corporación por encima de la sociedad y, por ende, “capaces de hacerse cargo de esa sociedad enferma para imponerle su lógica disciplinaria”<sup>357</sup>. El golpe militar de 1976 es, en síntesis, el más militar de todos los conocidos por la intensidad de la violencia desplegada en la sociedad.

Si entrar a detenerlos en etapas y momentos, el proceso se inicia en 1976 y aunque a veces no coinciden temporalmente, lo cierto es que más allá de cierta legitimación del comienzo, inmediatamente sobreviene la deslegitimación, el agotamiento y con Malvinas,-pensada como la clave de la recomposición de un proyecto autoritario resquebrajado y en crisis-, la descomposición del régimen con el enfrentamiento inter armas<sup>358</sup>.

A partir de una visión crítica de la ISI, la dictadura impone como objetivo central a largo plazo, la modificación del modelo de acumulación que, en el contexto de la valorización financiera, lleva a ser exitosa la estrategia de remoción de las bases sociales y económicas de ese modelo. Se redefine el rol del estado y se concreta una fuerte transferencia de ingreso del trabajo hacia el capital que no sólo se expresa en la caída del salario real, sino también de la propia actividad productiva. La concepción del estado subsidiario de la dictadura militar, la privatización periférica, la presencia de los grupos económicos y la provincialización de los recursos, amplían los mecanismos de beneficios para el nuevo bloque económico<sup>359</sup>.

---

<sup>357</sup> Liliana De Riz: “Argentina: ni democracia estable ni régimen militar”. En: Oscar Oszlak: *“Proceso”, crisis...* op. cit , 59, p.13.

<sup>358</sup> Hugo Quiroga: *Autoritarismo y reforma del Estado*. CEAL, Bs.As., 1989, 276, pp. 39-65.

<sup>359</sup> Luis Yanes y Marcos Gerber: *Crisis de acumulación, regulación estatal y valorización del espacio en Argentina* . Revista *Territorio* . Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1990, pp.12-13, 3. Sobre este tema ver,

Neuquén, al principio asiste a la misma suerte del resto de las provincias, se intenta destruir todo aquello que articula, que nuclea, sean partidos políticos, comisiones vecinales, sindicatos, asociaciones empresarias, la universidad. Desde esta perspectiva la sociedad se concibe como un conjunto de múltiples unidades de decisión independientes, cuya composición define el comportamiento colectivo, por lo tanto, el mercado sirve para controlar a los sectores populares como también disciplinar a los empresarios.

La sociedad neuquina con su dinámica particular, no se encuentra totalmente desmovilizada aunque los puentes que permiten el diálogo, entre la sociedad y el estado, están interrumpidos. Hay un vaciamiento de la escena pública que se lleva tras bambalinas, convertida en un escenario velado y vedado con nuevos actores, que revistiendo representaciones espúreas continúan trabajando en los “sótanos” del poder. No obstante, si bien desaparecen los modos convencionales de hacer política, surgen otros nuevos, en nuestro caso, el accionar de sacerdotes y personalidades de la política neuquina que colaboran en la protección de víctimas y familiares, aunque la actividad más significativa es la del obispado de Neuquén con Monseñor De Nevares y su integración a la primera Asamblea Permanente de los Derechos Humanos del país, a mediados del año 1976, en Capital Federal.

---

Arnold Spitta: “El ‘Proceso de Reorganización Nacional’ de 1976-1981: los objetivos básicos y su realización práctica”. En: Peter Waldmann y Ernesto Garzón Valdéz (comp): *Poder militar en la Argentina, 1976-1981*. Galerna, Bs.As., 1983, pp.77-100 y Jorge Schvarzer: *La política económica de Martínez De Hoz*. Hyspamérica, Bs.As., 1986, 74.

En efecto, desde marzo de 1976, Neuquén tiene como víctimas a dirigentes gremiales, políticos y profesores de la Universidad del Comahue, transformándose el espacio provincial en un territorio bélico, quedando junto a Río Negro, bajo el arbitrio del V Cuerpo de Ejército. Durante los dos primeros años se registran más de treinta detenidos- desaparecidos, que llevan a De Nevares a constituir una delegación de la APDH en Neuquén, para lo cual convoca a hombres y mujeres con el fin de organizarla y pone a la estructura de la iglesia en función de proteger a los perseguidos. Mientras la APDH da sus primeros pasos, los grupos sindicales – a pesar de la prohibición, desarticulación y secuestro de alguno de ellos – comienzan a formar comisiones de solidaridad, hacen reuniones clandestinas y comparten novedades, temores y contactos.

Por lo tanto, la iglesia local sirve de instrumento de contención y apoyo a los afectados y militantes de los organismos de derechos humanos, siendo los espacios religiosos la posibilidad de manifestación pública. Así, misas y procesiones reúnen a feligres, grupos no religiosos de distinta procedencia e independientes que eligen a Neuquén como lugar de refugio. Es importante señalar que la Patagonia en general y Neuquén en particular, se convierte en un lugar receptor de los ‘exiliados internos’, por su lejanía de los centros urbanos y la baja densidad poblacional, situación elegida por los militantes perseguidos en las grandes ciudades, como Córdoba, La Plata, Bs.As., Rosario, etc. Muchos se instalan en el área rural y otros se quedan en la ciudad de Neuquén, al amparo del obispo y de la APDH<sup>360</sup>.

---

<sup>360</sup> Sobre este tema, ver: Laura Mombello: “Las luchas políticas por la memoria en Neuquén”. Trabajo que se enmarca en: *Memoria colectiva y represión. Perspectivas comparadas sobre el proceso de democratización en el cono sur de*

Es importante señalar en este orden de cosas, que Neuquén es un espacio de acogida de exiliados políticos, tanto chilenos como argentinos, producto de las dictaduras de ambos países, los que reeditan el imaginario territorialiano que constituye a la Patagonia como tierra de nadie y horizonte de utopía. Interviene fuertemente la necesidad de aceptar, por un lado, que no pueden quedarse en su lugar de pertenencia y, por otro, que no pueden continuar con la militancia política social, centro de su vida. Por ello, la provincia es al mismo tiempo, tierra de exilio y espacio donde la militancia anterior puede resignificarse al amparo de la iglesia<sup>361</sup>. En este sentido, la migración e inmigración hacia Neuquén en los años de la dictadura, introduce un nuevo tipo de recién llegado, en el que la elección personal y las expectativas de progreso aparecen mediatizadas por la violencia imperante en el país.

Ahora bien, luego de la gestión interventora de Santillán (24-03-76 a 24-04-76) y de Waldner (12-04-76 a 12-12-78), asume el gral Domingo Trimarco quien finaliza el período que corresponde al Proceso de Reorganización Nacional (PRN) hasta diciembre de 1983. Durante la gestión - duramente criticada por De Nevares - no se modifica, contrariamente a lo que sucede en el resto del país, el modelo de desarrollo y continúan algunos contactos con el emepenisismo.

---

*América Latina*. Programa del Social Science Research Council, bajo la coordinación académica de Elizabeth Jelin. Policopiado.

<sup>361</sup> Sobre tema, ver los trabajos de Silvina Jensen en la investigación "Historia Política e identidades. Actores, prácticas, discursos y nuevos registros fontanales". Un del Sur y "Actores sociales, representación y cultura política". UNComahue. Entre otros: Silvina Jensen, et al: *Patagonia. Historia, discurso e imaginario social*. Edic.Universidad de la Frontera, Temuco,1997; Silvina Jensen: "Huellas del exilio, huecos de la memoria: reflexiones acerca de 'lo decible' de una experiencia traumática", 2001, en prensa y Silvina Jensen: *Suspendidos de la historia/exiliados de la memoria. Historia de las representaciones del exilio en Argentina*. Siglo XXI, en prensa.

Durante el gobierno de Trimarco, el Copade continúa su acción como ente dependiente del ejecutivo realizando diagnósticos de la realidad provincial y elaborando proyectos con técnicos y profesionales incorporados por el nuevo régimen, pero una mayoría del plantel permanente son de la gestión anterior. Así como sucede durante la revolución argentina, en el consejo de planificación permanecen y desarrollan tareas, figuras de los cuadros intermedios del partido provincial, más aún, algunas se incorporan a la gestión de gobierno. Hay una coincidencia generalizada respecto de la continuación de las políticas estatales del MPN durante este gobierno.

Por un lado, se prosigue con el planteo en torno al aprovechamiento del potencial de recursos naturales, siempre sobre la base de los recursos hidroenergéticos, por otro, se suma la idea de desarrollar el interior provincial, especialmente las zonas de frontera, en el contexto de “asegurar la soberanía nacional en la extensa región cordillerana”.

En el marco de la dictadura se pone en marcha un proceso de privatizaciones y estatizaciones. No obstante, la empresa YPF - teniendo en cuenta la capacidad de resistencia demostrada por su cuerpo de administradores y técnicos, cada vez que se operan políticas contrarias -, tiene en este momento un papel decisivo en materia de hidrocarburos. El equipo económico tiende al desarrollo del sector privado en este rubro, intenta limitar el crecimiento y presencia de la petrolera pero, dado el apoyo del que goza en amplios sectores políticos y sociales, incluídas las FF.AA, no le resulta una tarea fácil <sup>362</sup>. Entre los objetivos

---

<sup>362</sup> Algunos estudiosos de tema, consideran que durante el videlismo (1976-1981), existe una pugna muy fuerte entre los ‘liberales’ del ministerio de

centrales del PRN, no se encuentra la intención de aumentar la producción de petróleo ni mejorar la eficiencia de la compañía incrementando las tareas de exploración. Recordemos que cuando asume Aleman, se limitan las actividades de YPF a la refinación y distribución, mientras que la exploración y explotación deben pasar a manos privadas. Muestra de las contradicciones entre los propósitos del PRN y su puesta en práctica y de la relación de fuerzas existentes en el seno del gobierno, se encuentran, entre otros hechos, las dificultades de Martínez de Hoz en colocar un civil a cargo de la empresa (predominan los interventores militares en un constante enfrentamiento con el ministro de economía), fundamental para el control político de la misma. Asimismo, se llega a suspender el pago de impuestos a los combustibles a la secretaría de hacienda, argumentando la necesidad de “proteger su capacidad económica, ante la falta de respuestas a sus reclamos desde los órganos de conducción de la política económica”<sup>363</sup>.

En 1977 queda a cargo de YPF, Raúl Ondarts que si bien considera necesario trasladar a la actividad privada parte de las tareas de la empresa, también muestra que no es posible concretarlo en el corto-mediano plazo. Frente a esta situación, es que el equipo económico define avanzar en otra línea respecto de la compañía: la política tarifaria que también restringe la capacidad económica del ente. El precio del combustible que sube notablemente luego del shock petrolero y por la acción del

---

economía, partidarios de achicar el estado mediante privatizaciones y los grupos ‘nacionalistas’ en las FF.AA., que se oponen a dismantelar su capacidad económica-industrial. Predomina la concepción de defensa nacional y valor estratégico, hecho que da fuerza para la no privatización de, entre otras, la industria del acero Somisa, la planta de aluminio Aluar y, en el caso que nos ocupa, de YPF.

<sup>363</sup> *La Nación*, 12 de diciembre de 1976. Citado por Jorge Schvarzer: *La política económica de Martínez de Hoz*, op. cit., p.166.

gobierno peronista (65% por encima de los valores del trienio anterior), desciende un 18% en términos reales. Mientras que el precio del hidrocarburo sube en el área internacional, en Argentina baja en términos absolutos. Es decir, que la política de Martínez de Hoz tiende a mantener bajos los precios de los combustibles al público,- incentivando el consumo en contra de la tendencia mundial- disminuyendo los ingresos a la empresa, forma de reducir la capacidad operativa de misma. La serie de medidas que se toman, no sólo desmembran a la petrolera, sino que también, se la endeuda al impedirle tomar créditos, obligándola a buscar financiamiento local con el elevado costo del dinero en el mercado argentino. Mientras tanto, con el apoyo explícito al sector privado petrolero, ingresan a la actividad más de veinte grupos empresarios actuando en yacimientos que YPF transfiere para la explotación directa, ampliando su riesgo en nuevas zonas de explotación.

La extracción de petróleo por el sector privado pasó del 25% al 40% (1980). Entre las empresas beneficiadas están Pérez Companc, Socma, Desaci, Bidas, Techint y Tauro, con subsidios encubiertos en los contratos, hecho que se observa con claridad en la diferencia de los precios de compra de YPF a contratistas y el precio de venta a destilerías. La articulación entre la petrolera estatal y los grupos económicos se visualiza en la participación en la extracción del hidrocarburo que la lleva a convertirse en el colchón de los ciclos de la actividad en cuanto a su capacidad industrial.

La política petrolera tiene como protagonistas a las empresas privadas, promulgándose el decreto 21778 en 1978 denominado de Contratos de Riesgo (en realidad era un complemento del de

1967). Se establece que los contratistas sean pagados en dinero a un precio vinculado al internacional con libre convertibilidad de las divisas mientras el país no tenga cubiertas sus necesidades internas y asegurado un adecuado nivel de reservas. Una vez alcanzado ese nivel, se pretende pagar con petróleo exportable por las contratistas. Se formalizan ocho contratos de riesgo en áreas terrestres y seis en la plataforma continental; las multinacionales Esso y Schell se concentran en la última y las privadas nacionales en áreas terrestres.

Si bien las reservas comprobadas de petróleo pasan de 380 millones de m<sup>3</sup> en 1976 a 390 millones en 1983 en gran parte debido al esfuerzo de YPF, la producción aumenta de 23 a 28 millones de m<sup>3</sup> en el mismo período y, a pesar del despojo de áreas que se ve afectada la petrolera fiscal, eleva su producción por administración. Es un período que, como entran en operación proyectos de abastecimiento con gas, hidroelectricidad, energía nuclear y modificaciones en las destilerías, a veces por decisiones tomadas en períodos anteriores, “se sustituye el petróleo y se alcanza en 1982 el autoabastecimiento de este rubro energético. Se eliminaron importaciones y se generaron excedentes exportables”<sup>364</sup>. De todos modos, no caben dudas que la política económica implementada desde 1976 arruina a YPF, obligándola a endeudarse para subsidiar el consumo.

Precisamente en 1977 se descubre uno de los yacimientos de petróleo y gas más importantes del país: Loma de la Lata (Neuquén) y surgen posibilidades importantes en otras zonas como Formosa. Las mayores expectativas de los expertos en

---

<sup>364</sup> Roberto Kozulj y Víctor Bravo: *La política de desregulación ....* op. cit., pp.19-20.



petróleo en estos años, se dan a lo largo de la zona costera y austral<sup>365</sup> y en determinadas cuencas como la del estudio.

En cuanto a las empresas, Pluspetrol y Bidas, actúan en Neuquén en el período 1977 hasta los años 1980 y luego de Salta y Mendoza, los yacimientos neuquinos se colocan en el tercer lugar en productividad por pozo/m<sup>3</sup>/día. Respecto del gas, su desarrollo comienza en los años 1950 con la construcción y puesta en marcha del primer gasoducto en Comodoro Rivadavia, la producción y el consumo aumenta en la década siguiente con la construcción de Campo Durán-Bs.As. De la producción obtenida se entrega un porcentaje a Gas del Estado, otra se usa en los yacimientos y por último se vende el resto. En este orden, la reinyección del gas al yacimiento se utiliza vastamente pues el petróleo adicional que se obtiene no justifica las inversiones y costos operativos de las plantas, ni el precio del gas justifica inversiones para captarlo. Tanto es así que en la mayoría de los contratos de producción y recuperación secundaria firmados por YPF desde 1976 se fija un valor cero al gas producido, que debe ser entregado gratis por los contratistas a la petrolera fiscal<sup>366</sup>.

En un informe de gobierno (1980), Trimarco sostiene la importancia de la energía que genera la provincia, lamenta las regalías que se reciben en ese concepto (1978=\$ 500 millones equivalentes a la construcción de 10 viviendas en la Villa El Chocón). Neuquén produce el 30% de gas y el 12% de petróleo

---

<sup>365</sup> Fundamentalmente en el área de Malvinas y zona del estrecho de Magallanes, complejizando los problemas de soberanía por la existencia de zonas de litigio con Chile que se superponen con las áreas mencionadas. Así, las dificultades se extienden cuando Shell avanza en el Atlántico sur frente a las quejas del país trasandino, como también Esso que se dispone a establecer en una zona cercana.

<sup>366</sup> Luis A Rey: *Análisis del desarrollo petrolero*. Bs.As., 1985. El ingeniero Rey se desempeña como Subsecretario de Energía de la Nación entre 1970-1971.

del país y posee el 70% de las reservas de gas y el 17% de petróleo.

En un discurso similar a los de Sapag, refiriéndose a los recursos afirma el gobernador que

“[...] ni uno ni otro pertenecen a la Provincia. [...] su evaluación, su explotación, su aprovechamiento se hace todo bajo el control de las grandes empresas estatales, sin participación de Provincia y, lo que es más doloroso, al igual que la hidroenergía, se conduce al litoral, a través de una red de gasoductos y oleoductos, sin ser mayormente industrializados”<sup>367</sup>.

Retoma la necesidad de la radicación de la Planta de Fertilizantes y el Complejo Petroquímico, ya que comenta, al instalar complejos petroquímicos en la zona de producción, el país ahorraría todo el costo del transporte desde Neuquén al Gran Buenos Aires. Considera que la provincia está sustentada en bases poco sólidas “que a la postre harán que el crecimiento se vaya deteniendo, pues sus dos grandes recursos, gas y petróleo no son renovables”. Aclara qué entiende por bases sólidas

“ que si todos los productos primarios, de superficie, de su subsuelo, son extraídos y explotados por entes nacionales, esos productos y esa explotación se reviertan en bienes de capital capaces de producir un rédito en beneficio exclusivo de la provincia...” [...] “La provincia quiere que sus productos sean reinvertidos en la radicación de industrias electrointensivas, plantas de fertilizantes, de agua pesada, petroquímica”[...] “quiere decir que haya un cánón de reconocimiento que esté acorde con el beneficio que se brinda y no como el caso de Hidronor, que produciendo la energía en sus fuentes de generación a \$6,50 el KW sobre el que se liquidan las regalías, llega al consumidor de

---

<sup>367</sup> Provincia del Neuquén. Poder Ejecutivo. Copade. Exposición del gobernador de la provincia del Neuquén, Gral de Brigada Domingo M. Trimarco al Comandante del V Cuerpo de Ejército Gral Div. José Rogelio Villarreal, 1980.

Neuquén a más de \$140, es decir, 22 veces más, pasando por otro intermediario, que es otra empresa del Estado, que es el que se lleva el mayor beneficio...”<sup>368</sup>.

Realiza una propuesta denominada Estrategia de Desarrollo, en la que establece como prioritario, la salud, educación, capacitación, aprovechamiento recursos naturales, polos dinámicos, desarrollo interior, especialmente áreas de frontera. Reafirma que los sectores claves para el desarrollo económico neuquino son la industria, la minería, el turismo, la forestación y la infraestructura de transportes y comunicaciones. Como la radicación de industrias necesita captación de inversiones, créditos, desgravaciones impositivas y tarifas promocionales, - resortes de nación -, la provincia desarrolla un programa de Promoción Industrial; por ello continúa con el eje industrial planteado por Sapag: Neuquén-Cutral Co-Zapala<sup>369</sup>.

Por último, retoma la necesidad del desarrollo de la minería, turismo y termas, forestación, estrategias para la ganadería y la agricultura y para dotar al interior provincial de infraestructura. No quedan afuera de las preocupaciones que manifiesta el gobierno, la educación, vivienda, acción social y seguridad social<sup>370</sup>.

El discurso y la acción del gobierno de la dictadura, en este caso particular de Trimarco, no distan demasiado de los que venían haciendo los gobiernos de Sapag, tanto en períodos constitucionales como en los que no rige la democracia. Quizá la

---

<sup>368</sup> Ibid.

<sup>369</sup> El parque industrial de la ciudad de Neuquén es de 125 has.

<sup>370</sup> El tema de la infraestructura es central, especialmente para las áreas de frontera. Sobre el tema vivienda aclara que es necesario continuar con la operatoria del Fonavi. Respecto de la acción y la seguridad social, insiste en la importancia de proteger a la familia con cobertura asistencial.

experiencia de Rosauer, sirve de marco referencial para no cometer los mismos errores y no sólo lo lleve a evitar distanciarse del “caudillo local”, sino también a continuar con sus políticas y mantener a parte de su gente, tal como ocurre siempre en el Copade<sup>371</sup>.

Ni los militares en la peor época de la historia argentina dejan de lado, la reinvidicación del *federalismo en el nivel discursivo*. Este es una cuestión que signa toda la historia neuquina, como una estrategia de los gobiernos en el marco de la demandas y realizaciones políticas específicas planteadas al poder central. Sin embargo no se logra modificar la matriz productiva basada en el desarrollo - como principal fuente de recursos - de las regalías hidrocarburíferas y la apelación del empleo público como política social.

De todos modos no es una tarea fácil, ya que el sector industrial sólo genera el 10% de la PBI provincial, ocupa una mano de obra de 2.529 personas distribuidas en 390 establecimientos de los cuales el 53% emplea entre 2 a 5 personas, o sea, son establecimientos pequeños. Cuando se observan los porcentajes del PBI, la fabricación de productos derivados del petróleo encabezan los porcentajes con el 3.03%, seguidos de la industria de la madera con el 2.77%.

---

<sup>371</sup> Alicia Moscardi y Graciela Blanco: *Biografía de Silvio A. Tosello*. Copade-CFI, Neuquén, 1998, p.67. Cuando se observa con atención los equipos de trabajo en la Secretaría de Estado del Copade, nos encontramos, por ejemplo, en 1980, con varios profesionales (sociólogos, geólogos, ingenieros, técnicos, estadísticos, economistas, etc) que se incorporan *y continúan* en el partido provincial.

Con el objetivo de promover el producto bruto industrial de la provincia<sup>372</sup>, se continúa con la política inaugurada por el gobernador Sapag en 1973 que implementa la Ley 378 de Promoción Industrial, creando áreas reservadas para radicación industrial, dotadas de infraestructura de servicios, tarifas promocionales de energía. El eje industrial tiene 3 centros: a) Parque industrial de la ciudad de Neuquén: localizado en la ruta nacional 234, a 2.5 km de la ciudad de Neuquén, con una superficie de 22 has, donde se encuentran radicadas 22 industrias (madera, plásticos, electrónicos, cerámicas, textiles, fundición, metalúrgica)<sup>373</sup>. b) Area Industrial Zapala: también 200 has y destinada fundamentalmente al desarrollo y recolocación de industria mineras. Se instalan 23 industrias que elaboran cales, cemento, preparación química de la bentonita, derivados de la madera, etc. c) Area Industrial Cutral Co: ubicada a 1.5 km al oeste de la ciudad de Cutral Co, sobre la ruta 22, es de 49 has con 9 empresas instaladas para aprovechar los recursos mineros de la zona y petroquímicos.

A partir de 1980 a través de un convenio suscripto entre la provincia y la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para

---

<sup>372</sup> Cabe señalar que en 1961, el sector primario representa el 63.2% del Producto Bruto Interno Provincial, mientras que la industria y la construcción apenas lo hace con un 11.9% y los servicios con un 24.8%, lo cual indica una estructura económica dependiente de la producción agropecuaria. No obstante, el PBI del sector industrial crece el 200% entre 1960-1977. En: Provincia del Neuquén. Copade. *Cuadernos NEU*. Neuquén, 1978.

<sup>373</sup> Según informes oficiales ( Año 2000), están radicadas en la ciudad de Neuquén, 45 empresas que emplean 1.500 personas. No obstante, varios proyectos fracasan y otros ni siquiera se intentan concretar, dejando en el camino una inversión (1972-1996) de 55 millones de pesos y la posibilidad laboral de 1600 puestos de empleo. La más importante empresa es la industria cerámica Zanón que tiene problemas para trabajar a ritmo sostenido y no puede cumplir con el pago de salarios a los trabajadores, hecho que genera una situación de conflicto permanente en la provincia y su posible cierre al momento de escribir este trabajo. Respecto del área Zapala, sólo queda la fábrica de cemento y algo de la industria de la madera y en Cutral Co, continúa el intento de reconversión económica del área, luego de la privatización de YPF y el fracaso de los miniproyectos locales.

el Desarrollo Industrial) se inicia la asistencia técnica y financiera de ese organismo para la realización de estudios vinculados a fertilizantes. El estudio y los trabajos del CFI constituyen la base para el desarrollo del Proyecto de Fertilizantes Nitrogenados, a través de Fertineu S.A., constituida entre YPF y la provincia<sup>374</sup>.

El gas a partir del descubrimiento del yacimiento de Loma de La Lata, plantea un crecimiento importante signado por el hecho que dentro de la cuenca neuquina, Neuquén posee el 95 % de las reservas y el resto de las provincias de la cuenca: Río Negro, La Pampa y el sur de Mendoza, sólo el 5% restante. El yacimiento concentra el 79% del gas y se encuentra a 80 km de la capital neuquina.

En síntesis, si bien Neuquén en la década de 1970 carece de establecimientos industriales de envergadura, su capacidad no se reduce sólo a galpones de empaque, aserraderos y talleres mecánicos de poca magnitud como en los años anteriores. Comienzan a darse la radicación de establecimientos dedicados a la transformación de la producción primaria del alto valle, procesamiento de madera, producción de cemento, destilación de petróleo, etc.

No obstante, como se sabe, la industria se localiza cuando es necesario completar el circuito productivo. Pero cuando el ciclo de industrialización puede ser deslocalizado, se lleva adelante atendiendo a los criterios de rentabilidad que operan en el mercado pampeano.

---

<sup>374</sup> Provincia del Neuquén. P.E. *NEU*. "Utilización de los hidrocarburos en la provincia del Neuquén", 1984.



## **VII.- POLITICA Y PETROLEO EN NEUQUEN. Los años 1980 y la definición del modelo energético de provincia**

Como se sabe, el colapso del régimen militar autoritario no lo provoca una movilización significativa de la sociedad civil, ni desde “abajo”, ni desde arriba por la dirigencia partidaria o sindical, sino por un “acelerado proceso de implosión”[...]“fruto de una acumulación de contradicciones e impasses propios, que encuentran en la derrota de Malvinas el catalizador definitivo”<sup>375</sup>. Es un proceso de devolución repentina de poderes expropiados por el estado a la sociedad; la reconquista de la ciudadanía es la bandera que levantan las clases.

Varias cosas nuevas aparecen en la escena política argentina. Transformación en la estructura social, caracterizada con una disminución drástica del sector obrero industrial e intermedios, fuerte proceso de reconversión de la burguesía como consecuencia de un modelo de acumulación que desarticula el capitalismo argentino a través de políticas desindustrializantes, privatizaciones, caída del salario real, desempleo, especulación financiera, etc. Asimismo, el PRN implanta un disciplinamiento de la sociedad; logra “la despolitización de la sociedad y la des-socialización de la política”. Crisis de representación de los partidos políticos, de los sindicatos, expectativas por los cambios que puede operar la

---

<sup>375</sup> José Gómez y Eduardo Viola: “Transición desde el autoritarismo y potencialidades de invención democrática en la Argentina de 1983”. En Oscar Oszlak y otros: *“Proceso”, crisis y transición democrática/2*. CEAL, Bs.As., 1984, p.31.



democracia. La política empujada a la vida cotidiana, al ámbito de lo privado, permite la emergencia de nuevos actores, no tradicionales, que instalan nuevas formas de acción, de lenguaje, de lucha, tal es el caso de los militantes por los derechos humanos.

Los partidos tradicionales de la Argentina moderna, radicalismo y peronismo, vuelven a predominar en la escena electoral, a pesar de los vicios del pasado, discursos cansados y escasas diferencias programáticas. Intentan re constituirse en los articuladores de intereses diferenciados y presentar formulaciones de políticas públicas atractivas a una sociedad interpelada por los valores democráticos.

Es un proceso donde los partidos reconducen la participación que se dirige a la conquista del estado, en contraposición a los esfuerzos del gobierno militar de desprestigiar y disolver los partidos tradicionales para la construcción “de un nuevo Estado”<sup>376</sup>. La escena política se estructura rápidamente en función de los entramados partidarios, la necesidad de decidir una nueva realidad favorece la emergencia de una movilización permanente, renovación partidaria, internas en las fuerzas políticas, formación de cuadros, elaboración teórica, etc; en definitiva, una democratización de todos los ámbitos y actores sin expectativas revolucionarias, marcadamente institucional. Esto no es óbice para que no aparezcan nuevas formas de participación, después del largo período de hibernación de la sociedad, que quiebran las barreras de contención.

---

<sup>376</sup> Daniel García Delgado: “Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino”. En Oscar Oszlak y otros: “Procesos”, *crisis...op.cit.*, p. 92.

El gobierno de Alfonsín intenta revertir algunos de los efectos de la dictadura. El sesgo keynesiano de la primera parte de su gobierno tiene escasamente en cuenta los cambios considerables producidos y sin los apoyos necesarios debe abandonarlo en 1985. Se pone en marcha el denominado Plan Austral, cuyo objetivo es estabilizar la economía y disminuir la incertidumbre de la sociedad. Bien recibido por el FMI, por los grandes empresarios y la mayoría de la población, pero no por la CGT. En 1987 comienza el derrumbe alfonsinista en el contexto de una dura oposición en el marco de las cambiantes y contradictorias alianzas; se produce el estallido hiperinflacionario de 1989 y la renuncia del presidente.

En síntesis, el rechazo inicial del gobierno radical de aplicar políticas de corte neoliberal se vincula a la elaboración conceptual de la experiencia pasada. Los políticos identifican como parte del mismo paquete el régimen militar autoritario de los años 1970 y principios de 1980 y la política económica monetarista y promercado que ese gobierno trata de implementar. Critican esa afinidad ideológica y culpan a ambos, militares y tecnócratas ortodoxos, por el legado dejado a la renaciente democracia. Por ello el diagnóstico gira más sobre los errores del pasado que sobre la vulnerabilidad estructural de la economía argentina; asimismo, el actor central en la toma de las decisiones – el presidente – no está dispuesto a asumir costos de ciertas opciones de política (la cuestión ideológica y la subcultura política partidaria tienen bastante que ver) y, por último, los esfuerzos por modificar la orientación económica, llegan tarde cuando el

contexto político no contribuye a la formación de un consenso o respaldar la decisión<sup>377</sup>.

En este orden asume Carlos Menen quien “apeló a las tradicionales recetas del peronismo para llegar a la presidencia, aunque luego abandonó casi todas al conseguirlo”<sup>378</sup>. El gobierno intensifica la apertura y desregulación de la economía, desarrolla el proceso de privatizaciones que permite definir el régimen de acumulación y los grupos económicos en nuestro país, ya que la dinámica del estado y de la economía están fuertemente condicionados por los factores externos y los aliados locales; a pesar de todo Menem otorga “a la propuesta de privatizaciones masivas una popularidad sorprendente”<sup>379</sup> consecuencia del estilo de hacer política y el papel secundario que le atribuye al resto de los poderes.

Es necesario revisar la afirmación que ve en el menemismo el funcionamiento de la democracia delegativa con el debilitamiento del estado<sup>380</sup>, puesto que, contrariamente a lo expuesto, más bien es un estado fuerte, que recupera su poder para gestionar alianzas y políticas públicas a favor de determinados sectores sociales, frente a una oposición que tarda en recuperarse y con falta de alternativas económico-sociales. El poder logra expresarse en cierto orden y la oposición no alcanza a

---

<sup>377</sup> Sobre este tema ver: Ana Margheritis: “Política económica y capacidades de gobierno. Cómo se construye la viabilidad de un programa de ajuste. Argentina, 1983-1993”. Trabajo presentado en las Jornadas sobre *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego*. CEA, Bs.As., 1996, policopiado, pp.8-20.

<sup>378</sup> José Nun: “Populismo, representación y menemismo”. Trabajo presentado en el First Vienna Dialogue on Democracy, Departamento de Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios, Austria, 1994, policopiado.

<sup>379</sup> Pablo Gerchunoff y Guillermo Canovas: “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”. En: *Desarrollo Económico*. IDES, Bs.As., 1995, 136, p.484.

<sup>380</sup> 371 Guillermo O'Donnell: “Estado, democratización y ciudadanía” En: *Nueva Sociedad*. Caracas, Venezuela, 128, pp.62-87.

mostrar capacidades mayores que el gobierno, retroalimentada por la legitimidad economicista que imprime a partir de 1991 la asunción de Cavallo con el Plan de Convertibilidad. Es decir que, la combinación entre una sociedad apática y desmovilizada y la subestimación del peronismo por los mecanismos formales democráticos facilita la rápida implementación de un profundo programa de reformas, “ya sea porque el miedo de volver a un pasado muy desagradable subía el umbral de tolerancia de amplios sectores de la sociedad ó por el hecho de que los costos de los cambios ya estaban siendo pagados y sacrificios mayores no eran percibidos como tales...”<sup>381</sup>.

Neuquén en los comienzos de la democracia no presenta un panorama diferente. Los partidos son los lugares significativos de socialización de los ciudadanos en los valores democráticos. Así se instala en las fuerzas políticas, en la calle, en las organizaciones de agregación con demandas puntuales, reclutamientos informales cuyos integrantes – a veces – no tienen participación política previa, frente a los cambios operados en la sociedad. Gran parte de la trama subterránea que opera durante el PRN: movimiento de derechos humanos, vecinales, organizaciones sindicales, religiosos populares, cambios en el ‘empresario local’, nuevas formas de hacer política, cargados en muchos casos, de reivindicación de carácter ético. La actividad política es más compleja y diversa, con distintas formas y modalidades de intervención en la escena pública.

Surgen nuevas organizaciones sindicales (Asociación de Trabajadores de la educación de Neuquén- ATEN), importantes conflictos (Unión obrera de la construcción de la República

---

<sup>381</sup> Ana Margheritis: “Política económica y capacidades de gobierno...”, op.cit., p.24.

Argentina-Uocra); movilizaciones masivas de derechos humanos lideradas por la iglesia local contra las medidas del gobierno destinadas a acallar los hechos del PRN. En este sentido, las marchas con el advenimiento de la democracia, crecen en número y colorido, anexándose a las de los militantes de derechos humanos - que logran cohesionar a los sectores sociales opuestos a la dictadura - , las de los grupos políticos. Se crea una cadena que asienta sus bases en una tradición local, la que actúa más allá de las alianzas forjadas durante la dictadura; ahora son muchos los que comparten problemas para dejar de lado enfrentamientos sectoriales o ideológicos.

En este marco, el MPN regresa al gobierno en 1983 con Felipe Sapag de gobernador (1983-1987)<sup>382</sup>. La reformulación de la escena pública y la nueva dimensión que adquieren los derechos políticos luego de la dictadura, permite el desenvolvimiento de una sociedad fuertemente movilizadora, nuevas formas de protesta y presión sobre el estado, actores con pretensión de cierta autonomía política. Comienzan a agruparse nuevos y viejos dirigentes del partido, constituyendo una línea interna que unos años más tarde, en los años 1990, plantea la lucha facciosa. Este grupo hace re lecturas de la realidad social de la provincia – con cambios profundos en la última década – elabora diagnósticos políticos y sociales e instala el debate en el interior del partido. Recordemos que es un contexto de movilización y protagonismo popular, con gran entusiasmo colectivo e interés por la política. Se presentan algunas disputas

---

<sup>382</sup> El asesinato de dos hijos de Felipe Sapag lo acerca a la APDH, incluso participa de marchas que organiza la asociación en Neuquén, mejorando las relaciones entre el poder político y la Iglesia. Cabe recordar que Ricardo y Enrique Sapag militan en Montoneros en los años de la dictadura y son asesinados en el marco de la represión que lleva a cabo la policía bonaerense al mando de Ramón Camps.

en torno a la definición de candidatos para cubrir cargos pero aún no se produce la lucha intrapartidaria.

Desde su origen en 1961, el MPN reparte las responsabilidades con el marco parental, con Elías Sapag como presidente de la junta de gobierno y senador nacional y Felipe Sapag como gobernador. Esta situación perdura durante años, se entrecruza la familia, sus hijos y los principales adherentes a la fuerza política, mostrándola con cierta homogeneidad. No obstante, los cambios operados en la sociedad y en la política, permite estallar el conflicto dentro el emepenismo, hecho que fundamentalmente se produce por los desacuerdos entre los hermanos respecto del sucesor. Felipe Sapag impone al ing. Pedro Salvatori sin la aprobación de su hermano Elías<sup>383</sup>.

El nuevo gobierno (1987-1991) representa una inflexión en el desarrollo del modelo neuquino de desarrollo, ya que coincide con el estallido del régimen de acumulación nacional, preanunciando los cambios políticos y económicos que pone en marcha el menenismo y se asiste al inicio de la lucha facciosa en el interior del partido.

La gestión de referencia, puede considerarse el último intento de reproducir la estrategia tradicional de desarrollo y legitimación del estado provincial, es decir, fuertes inversiones en infraestructuras básica, aumento del gasto social y en el plano simbólico, con la acentuación de la mística neuquina. El gobernador Salvatori asume en sus discursos que Neuquén no es

---

<sup>383</sup> Pedro Salvatori es ingeniero industrial. Es vicepresidente del Copade en los años 1960. Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos en los años 1970 y luego- frente a los sucesos de 1973- gobernador provisorio de Neuquén (1972-73). Actualmente es diputado nacional emepenista por la provincia. Se postula en las elecciones de octubre de 2001 para senador nacional.

una isla, que comienzan los síntomas de fragmentación y plantea el problema de sucesión y crisis en la fuerza política.

Toda vez que se producen elecciones, emergen tensiones en el interior de la red parental que durante años son el sostén del partido. Hay un distanciamiento entre Felipe y Elías, comenzando los desplazamiento y entrecruzamientos de alianzas, en algunos casos sin relaciones familiares pero sí con antecedentes en la estructura partidaria.

Así surge una línea interna en el partido, conocida como Blanca. Su dirigente máximo es Jorge Sobisch, quien triunfa en la interna del partido y se constituye en gobernador en provincia (1991-1995). En su gestión se inicia la lucha en el interior del partido, inicialmente es una lucha por el poder - como ya anunciamos-, trasladándose también a la sociedad, para conformarse -más adelante- en una de las líneas con proyectos diferentes de provincia (1999). El gobernador Sobisch pone en marcha la Reforma del Estado, redefiniendo las relaciones con el gobierno nacional, más de cooperación que de conflicto, frente al poder central. Respalda la privatización de las principales empresas estatales: YPF, Gas del Estado, Hidronor. Esta alineación se fortalece con la muerte del senador Elías Sapag siendo reemplazado por su hijo Rodolfo Sapag, quien a la sazón se desempeña como vicegobernador de Sobisch.

La privatización de las empresas públicas encargadas de explotar los yacimientos y recursos de la provincia sobre los que se asienta el desarrollo neuquino y las nuevas modalidades de implementación de las regalías reducen – en parte - los ingresos y vacían de contenido el federalismo, elemento simbólico

característico de la estrategia de legitimación del estado neuquino. Antes bien, el federalismo carece de viabilidad desde el punto de vista del poder central cuando se trata del diseño de políticas, aunque resurge como una reivindicación desde el mismo lugar, cuando se trata de cumplir la función social que aparece ‘provincializada’ <sup>384</sup>. Los años 1990 coinciden por otra parte, con el rumbo que los grupos económicos (nacionales-extranjeros) en parte beneficiados por la crisis financiera de los años 1980, procuran darle al régimen de acumulación, entendido éste como las actividades microeconómicas de generación de ganancias y la toma de decisiones de inversión<sup>385</sup>.

Es que no sólo cambia el contexto de la política sino la política misma. La complejidad social segmenta los intereses materiales y altera principios y creencias que sirven de anclaje a las identidades colectivas. Se redefine no sólo el lugar sino el valor mismo de la política, porque el problema de fondo es la nueva relación estado-sociedad. Cada vez más se difumina la frontera entre el espacio privado y el espacio público y la pérdida de relevancia de los clivajes ideológicos hacen que predominen las propuestas programáticas. Para ponerlo de otra forma, hay cierta coincidencia entre el gobierno provincial y el nacional, el que lo considera un buen administrador.

Desde la llegada de la democracia, se producen algunos hechos que coinciden o no con circunstancias a nivel nacional y que van deteriorando la relación dentro de la familia Sapag. Las sucesivas internas y los realineamientos, son hechos

---

<sup>384</sup> Stella Escandell: “ Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: El caso argentino”. En: Oscar Oszlak(comp) : *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*. CEA-UBA, Bs.As., 1997, p.158.

<sup>385</sup> José Nun: “Populismo, representación...; op.cit., p.6.



demostrativos de lo que venimos exponiendo. De todos modos, los mecanismos utilizando por las dos líneas: sobischistas (Blancos) y sapagistas (Amarillos), para obtener votos son similares, adhesión popular, obligaciones personales, lealtades, distribución personalizada de favores y bienes; las redes clientelares ocupan el centro de las preocupaciones partidarias y el estado-partido, media entre la política y la sociedad. El clientelismo – como práctica política que adquiere en la historia del partido provincial un perfil muy definido – contribuye a organizar y mantener el consenso en los sectores populares. Es un sistema de intercambio y lealtades políticas expresadas por la penetración de una relación social en los ámbitos estatales y práctica fundamental de la cultura política neuquina, que involucra diversidad social y cultural, acciones e identidades.

La crisis que impacta en el país en los años 1980, se objetiva en Neuquén en forma tardía, reactiva la necesidad de la diversificación económica y en este orden, la elaboración de diagnósticos, que se sostienen en la idea de una provincia que combine la industrialización en origen de los recursos hidrocarburíferos e hidroenergéticos, con los micro emprendimientos tomando como base las materias primas de la zona. Los estudios realizados muestran el incremento habitacional y el desequilibrio regional, concentrándose más de la mitad en el departamento Confluencia, con áreas provinciales claramente expulsoras de población en un desplazamiento creciente de hombre y mujeres en búsqueda de trabajo<sup>386</sup>.

---

<sup>386</sup> El Censo Nacional de 1980 muestra para Neuquén, una población de 243.850 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual del 47%, superior al del país que alcanza el 17.6%. Este crecimiento no se vincula al incremento vegetativo, sino al aporte de corrientes migratorias de otras provincias y no se desenvuelve en modo uniforme en toda la provincia. De hecho, el 60% de la población y el 59.2% de la actividad económica se concentran en el departamento Confluencia.

Los estudios que se hacen en el órgano de planificación<sup>387</sup> y en otras dependencias de la provincia estiman que Neuquén en base a los grandes emprendimientos nacionales tiene asegurado el crecimiento para no más de dos décadas. Es necesario tomar medidas que reviertan la situación y establecer estrategias a corto y largo plazo para evitar el quiebre del *modelo neuquino*. Se comienza a mirar hacia el oeste y se repensa el eje Atlántico-Pacífico, para ampliar el mercado e integrar/poblar el interior neuquino. Esta es una idea que – fundamentalmente – desarrollan los hombres cercanos al sapagismo. Se hacen estudios para analizar con qué factores se puede lograr un desarrollo autosostenido a partir del incremento del valor agregado de los recursos naturales del territorio. Se retoma la idea de establecer un ordenamiento territorial con ejes de desenvolvimiento, los que dan cuenta de la producción hortícola, turística, industria urbana, etc. Se busca financiamiento externo (BID, CFI, OEA) para desarrollar los proyectos de sector agropecuario y minero, esencialmente, las actividades productivas del interior, que permitan revertir la situación de los departamentos como evitar la emigración de su población. En general, se trata de microemprendimientos destinados a un desarrollo integral de las microregiones que se establecen desde el Copade<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup>Provincia del Neuquén. Copade. NEU. *Bases para el desarrollo de la provincia del Neuquén. Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial*, 1984, tomos I y II.

<sup>388</sup>Tal es el caso de una propuesta elaborada por el Copade con el financiamiento de BID, del desarrollo agrícola ganadero de la cuenca de río Curi Leuvú, en el norte neuquino, beneficiando a 306 productores, el proyecto Pulmarí en el área de Aluminé que pretende incorporar más de 100.000 has a la actividad forestal, minera y agropecuaria a través de la creación de una corporación nacional-provincial, el proyecto Curruhuinca, que es un plan de desarrollo para la comunidad indígena de ese nombre en función de la transferencia de más 10.000 has por parte de Parques Nacionales. Estos proyectos tienen una infinidad de problemas para concretarse, fundamentalmente derivados de los conflictos con los mapuches.

De todos modos, no se pierde de vista el tema de la industrialización en origen de los recursos naturales, no sólo porque lo dice la Constitución provincial, sancionada en 1958, sino también por lo acentúa la reforma constitucional de 1994. Se retoma el proyecto de los años 1970 de convertir a Neuquén en asiento de actividades petroquímicas. Pero la instalación depende de una decisión del estado nacional, pues la actividad privada busca áreas no mediterráneas con bajos costos laborales. Se gestiona la instalación de una planta separadora de gases – es importante a partir de la producción en aumento de Loma de La Lata – y la concreción del primer polo petroquímico en Neuquén. La instalación de una planta de fertilizantes nitrogenadas, determina la creación de FERTINEU (Fertilizantes Neuquinos S.A,1983] para localizar en el área petrolera.

Los gobiernos emepenistas buscan apoyo nacional para el financiamiento de la promoción industrial, sin demasiado éxito. Es en este contexto que se realiza el acuerdo con una firma canadiense para la instalación de la planta de fertilizantes en el área petrolera, que en el marco de la lucha facciosa en el partido, finaliza con la anulación del contrato y al estallido de las “puebladas cutralquenses”(1995 y 1996)<sup>389</sup>.

También es necesario tener en cuenta que la mediterraneidad de la provincia, única de la Patagonia que no tiene salida por puertos, condiciona - de algún modo – el desarrollo industrial y la radicación del polo petroquímico<sup>390</sup>. Es

---

<sup>389</sup> Sobre tema, Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno: “La conflictividad social en Neuquén. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales”, op.cit. y de los mismos autores: “Políticas de ajuste, protestas y resistencias. Las puebladas cutralquenses”, op.cit.

<sup>390</sup> El puerto más cercano está a 600 km.

que la dimensión territorial, no sólo es una cuestión geográfica, sino que es la materialización de las representaciones económicas, sociales y políticas que tienen lugar de manera diferencial en el espacio nacional. Cuando los gobiernos diseñan políticas públicas lo pueden hacer de varias formas, no sólo creando instituciones de desarrollo local o introduciendo incentivos para la localización de empresas, como lo viene efectuando Neuquén, sino que es fundamental la inclusión de consideraciones regionales dentro de los planes de desarrollo nacional.

Por ello los diagnósticos de comienzos de los años 1980 realizan consideraciones respecto del futuro de una provincia hidrocarburífera. En un informe de 1984 se afirma que

“Neuquén, en base a los grandes emprendimientos nacionales – explotación de petróleo y gas, construcción de centrales hidroeléctricas, planta de agua pesada- tiene asegurado su crecimiento para un plazo de 15 a 20 años. Durante este plazo se debe indefectiblemente revertir los factores retardatarios del desarrollo y poner en práctica una estrategia económica y social que le permite mejorar el nivel de vida de la población y lograr un desarrollo autosostenido en base a incrementar el valor agregado de los recursos naturales dentro del territorio”<sup>391</sup>.

Se planifican políticas que apuntan a priorizar los rubros (tradicionales) de la acción de los gobiernos emepenistas: vivienda, salud y educación; asimismo, el desarrollo del interior y la *diversificación la estructura productiva* e incrementar el valor agregado de los recursos propios dentro del territorio neuquino<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Provincia de Neuquén. Copade. NEU. *Información básica y problemática de la provincia del Neuquén*, Neuquén, 1984.

<sup>392</sup> Provincia del Neuquén. Copade. NEU. *Bases para el desarrollo de la provincia del Neuquén y lineamientos generales para el plan del desarrollo provincial*, 1984, II tomos.

Recordemos que en materia de gasto público los porcentajes son interesantes. En el caso de la salud, en las cuatro décadas que gobierna el MPN en provincia, el índice porcentual en ese rubro registra entre un 13 a un 15% (menos en la etapa del Proceso) y un presupuesto de entre 13 a 30 % destinado a bienestar social (infraestructura, cloacas, agua potable, caminos, electricidad, etc). En materia de educación, de las tasas de analfabetismo de los inicios de Neuquén provincia, que giran alrededor de un 30 % en el ámbito rural, se reducen a un 5% en 1991, consecuencia del crecimiento sostenido en materia presupuestaria. Por último, respecto de la vivienda, entre 1964 y 1983 se construyen 7018 viviendas en planes oficiales y entre 1984 y 1990 el número ascende a 20.631. Si se toma el indicador aportado por el Censo Nacional de 1960, el aumento es de un 133% en treinta años<sup>393</sup>.

En este orden, es necesario aclarar varias cuestiones. En primer término, las políticas sociales en Neuquén se presentan – en general – superpuestas con cierta desarticulación intra e interinstitucional, como si a cada área o ministerio le interesara una parte. Por lo tanto, no se genera una política estatal integral. En el área salud, luego del modelo de salud neuquino de los setenta y ochenta, ejemplo tanto en Argentina como en Latinoamérica, en los años 1990 se produce un resquebrajamiento, aunque es en el único sector en el que se puede afirmar que se ejecutan (ron) políticas más universalistas. En segundo lugar, en el área vivienda una vez que el flujo de capitales por regalías se orienta hacia otro lugar ó el gobierno

---

<sup>393</sup> Provincia de Neuquén. Copade. Informes varios, 1963-1991. En el tema vivienda, su construcción se vincula a diferentes planes: Fonavi, Plan Federalismo, Banco Provincia del Neuquén, Banco Hipotecario, etc. En este sentido, es significativo la participación del rubro construcción dentro del PBG, ostentando en determinadas épocas, los primeros lugares.

nacional limita los fondos de construcción, ejemplo en Fonavi, la obra pública cae abruptamente con la consiguiente desocupación.

La orientación estatal en el área social apunta más a compensar o reparar, planificando acciones y satisfactores que suplan las carencias o ausencias de los destinatarios. Hay programas de prevención y promoción, que se orientan en determinados momentos históricos, como a partir de 1991, en que se siente también en este espacio la crisis social y económica. El objetivo de la política social es construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas durante su vida, mediante acciones tendientes a prevenir, compensar y reparar. Por lo tanto son políticas de tipo asistencialista y focalizadas<sup>394</sup>.

Es importante señalar que en los años 1980/90 cuando Neuquén define su perfil hidrocarburífero y completa su inserción en el mercado nacional, se da una tríade de problemas y contradicciones que están vinculados a nuestro objeto de estudio. Por un lado, desde el espacio local, algunos dirigentes consideran el agotamiento del modelo de crecimiento neuquino y comienzan a plantear la necesidad de diversificar la producción; en su totalidad es asumido por los políticos y gran parte de la sociedad neuquina recién como consecuencia de las “puebladas cuatralquenses”, hecho que marca *un antes y un después* para Neuquén. En segundo término, esto se produce cuando la provincia llega a su máxima producción petrolera y gasífera que le permite el ingreso de significativas regalías – más de un tercio

---

<sup>394</sup> Sobre este tema, ver María E. Vaccarisi (directora) : “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del estado provincial neuquino”. Informe final de Investigación, UNCo, Neuquén, 2001, policopiado.

del presupuesto provincial <sup>395</sup> – y frente a la tardía crisis en el espacio local, opera sobre el estado permitiéndole continuar con la política distribucionista. Por último, contradictoriamente a todo esto, se inicia a nivel nacional el proceso que origina la privatización de empresas públicas, que como el caso de YPF para esta provincia<sup>396</sup> asegura la socialización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales y se inscribe en el marco de la lucha intrapartidaria en el MPN<sup>397</sup> .

En poco tiempo Neuquén de *isla del bienestar* pasa a convertirse en *archipiélago del conflicto social*. Protestas contra el ajuste, desocupación creciente, desterritorialización, fragmentación social, nuevos actores colectivos; en definitiva, la economía cambia pero la sociedad también y se crean y recrean nuevos mecanismos de lucha para lograr la inclusión. Esta situación se desenvuelve en el marco de una oposición política que, acostumbrada a que se le garantice un papel subordinado, aunque reconocido en el reparto del poder local, actúa acatando las reglas y estructuras vigentes en la provincia, las que por su diseño institucional y la permanencia en el poder del MPN, los coloca en el poder legislativo más como minoría parlamentaria que como auténtica oposición, sin lograr el reconocimiento de la

---

<sup>395</sup> Dentro de las provincias que integran la cuenca neuquina, la provincia de Neuquén es el estado que mayor incidencia tienen las regalías en su presupuesto. En La Pampa representa el 1.75%, en Mendoza el 6.19% y en Río Negro el 4%. En: Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

<sup>396</sup> Orietta Favaro: “La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias. El caso Neuquén”. En *Revista de Historia*. Publicación de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999, 7.

<sup>397</sup> La lucha intrapartidaria, con características de faccionalismo como el caso de referencia, opera de modo que las dos líneas compitan entre sí, se condicionan y condicionan la gama de opciones del sistema político. Las cuestiones ideológicas y políticas se encuentran subordinadas a las relaciones de influencia personal y a las redes clientelares. Para mayor información, Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante” . En: Orietta Favaro (ed): *Neuquén. La construcción de un ...op. cit*, pp. 255-275.

sociedad. Por ello, se encuentra vigente la direccionalidad del sistema político concentrado en el partido provincial que continúa exitosamente requiriendo a la ciudadanía neuquina con vocación hegemónica. Y esto es así porque interpela a los actores sociales de Neuquén, asumiendo su representación y re configurando la cultura política, en tanto lugar privilegiado donde se entretajan niveles de significación de la acción simbólica. Lo hace en diferentes momentos, con diferentes programas y discursos, que tienen que ver con la lectura de las transformaciones que se producen en la sociedad.

Sociedad que como lugar, espacio material y simbólico de legitimación de identidades, hace referencia a la idea materializada que se hacen aquellos que habitan Neuquén. Combinación del accionar de actores sociales que se presentan y re presentan a sí mismos a partir de la recuperación de fragmentos de la historia reciente, ordenando espacios simbólicos inclusivos, que se tornan claves en la construcción local de 'los neuquinos' ó los que 'habitamos Neuquén'.

Ahora bien, es conocida la situación en la cual se encuentra la industria petroquímica nacional. Argentina importa hacia los ochenta casi el 50% de los productos petroquímicos que consume, importación que eroga unos 500 millones de dólares anuales y que representan el 10% de las compras argentinas en el exterior. En este sentido, existe en el país un mercado aún no desarrollado para estos productos y, teniendo en cuenta la localización de los yacimientos hidrocarburíferos, pueden ser escenario de proyectos si el estado nacional orienta las inversiones hacia este lugar, -que de concretarse-, redundará para beneficio de varias áreas del país. A su vez, respecto del sistema



jurídico de nuestro país, se estructura un esquema de coparticipación de los estados provinciales, al participar de los derechos de percibir las regalías que la nación le concede por la explotación de sus recursos naturales. No obstante, la forma y las especificidades que asume la intervención estatal no se puede disociar de las cambiantes condiciones que enfrenta la actividad productiva, en el contexto de los proyectos económicos /energéticos que se implementan en Argentina. Recordemos que hasta los años 1980, la legislación vigente es la Ley de Hidrocarburos 17319/67 y su decreto reglamentario del 1671/69 que relaciona las regalías con el precio oficial del petróleo y el precio de transferencia de gas naturales<sup>398</sup>.

El monto de las regalías surge de aplicar el 12% a la producción de hidrocarburos valorizada en “boca de pozo” y su evolución acompaña las tendencias de cambio que manifiestan dichos precios<sup>399</sup>. Hasta 1977 la aplicación de este régimen coincide con el incremento constante de la participación de la petrolera estatal en la producción hidrocarburífera y con un

---

<sup>398</sup> Los precios oficiales del petróleo constituyen valores FOB en lugar de despacho a destilerías fijados por la Secretaría de Energía de la Nación. Los precios de transferencia del gas natural son fijados por resoluciones de dicha secretaría y regulan las ventas de gas natural de YPF a la empresa Gas del Estado, en cabecera de gasoducto.

<sup>399</sup> La evolución de precio del crudo estuvo y continúa vinculado a situaciones, particularmente, externas, tanto dentro de los países que integran la OPEP como los que están fuera de la misma y que son los mayores exportadores de petróleo mundial. Así, por ejemplo, la crisis de los años 1970 se vincula a la guerra árabe-israelí y al embargo de crudo a los no aliados; a fines de esa década, el derrocamiento de Sha de Persia y la revolución de Irán, con la consiguiente primera gran batalla entre Irán –Irak, influyen en los precios del crudo “brent” (se denomina crudo brent, al del mar del norte, y se indica un precio equilibrio de 11 a 13 dólares por barril). En los años 1980, entre otros hechos, la OPEP rebaja 5 dólares el precio del crudo y acuerda una producción de 17 millones de barriles por día, a fines de esa década, comienza la operación Tormenta del Desierto (Irak invade Kuwait), se produce el desmembramiento de la URSS, huelgas de trabajadores, críticas situaciones climáticas en Europa, crisis asiática, etc; todos factores concurrentes en la modificación del precio del barril de crudo.

importante esfuerzo de exploración comprobando nuevas reservas.

A partir de 1981, por varios decretos (2227/80 del gobierno de facto y el 637/87 del gobierno democrático) se asocia el valor de los hidrocarburos en boca de pozo con el precio internacional del crudo. La participación de las provincias productoras pasa a representar porcentajes superiores al 12% del precio oficial fijado hasta ese año. La aplicación de este régimen, coincide con la política energética que parece apuntar al fortalecimiento de las empresas contratistas (se transfieren varias áreas exploradas y pozos en producción)<sup>400</sup>.

Los grupos económicos comienzan a adquirir relevancia en nuestro país a partir de los años setenta. Se afianzan durante el PRN y son los sectores empresariales más beneficiados junto con las empresas transnacionales de capital nacional y/o extranjeras, proceso que adquiere nuevos ribetes con la puesta en marcha de la desregulación y privatización hidrocarburífera. Recordemos que implica el ingreso para el estado de más de ocho mil millones de dólares, que incluye la venta de los activos de la empresa estatal (áreas centrales, marginales, refinerías, ductos, flota de transportes y terminales marítimas) y la transferencia de Gas del Estado a ocho distribuidoras y dos compañías troncales por gasoducto.

Precisamente en este último rubro, Neuquén desde comienzos de los años ochenta es la primera productora de gas a nivel nacional,- hecho de significativa importancia porque finaliza

---

<sup>400</sup> Entre las principales empresas que operan en Neuquén a partir de 1977 y en el contexto de los distintos planes, se encuentran Bidas, Astra, Plus Petrol, Petrolera San Jorge, etc.

el venteo - tiene el yacimiento más importante en producción de América Latina (Loma de La Lata), abasteciendo a gran parte del mercado nacional a través de los gasoductos troncales y regionales, exportándose el resto a Chile por medio de los gasoductos como ya planteamos más arriba<sup>401</sup>.

Las compañías operan en Neuquén durante esta etapa - en el que se produce el agotamiento del patrón de acumulación centrado en el estado - y se pone en marcha el nuevo régimen de acumulación con filiales, gerencias o bases regionales que se radican tanto en la ciudad capital, como en el área petrolera de Plaza Huincul y Rincón de los Sauces, aunque sus casas centrales se localizan en Capital Federal<sup>402</sup>.

Con el gobierno radical, la política petrolera sigue pivotando sobre una mayor apertura al capital privado; recordemos el Plan Houston<sup>403</sup>, el Plan Olivos I, Plan Olivos II (Petroplan, 1988)),

---

<sup>401</sup> Es importante señalar en el orden que venimos exponiendo, que las principales inversiones extranjeras en Neuquén son canadienses, norteamericanas y chilenas y se dan vinculadas a los hidrocarburos (1998). A su vez, coinciden en un 14% las inversiones extranjeras totales nacionales en hidrocarburos y bancos - seguros. Continúa en un 13% la energía eléctrica. Fuente: Fundación Invertir, Bs.As., 1998.

<sup>402</sup> Dentro de las más importantes que para estos años opera en Neuquén, cabe destacar: Pérez Compac (la de mayor producción dentro de las contratistas privadas, establecida desde 1968, se consolida a partir de 1977 con las cesiones de áreas y la renegociación de los precios de 1987), Astra (se inicia en 1925 en los yacimientos cercanos a Plaza Huincul, actúa a través de otras empresas del grupo y acuerda con Bridas, por medio de lo cual, Astra aporta el capital y Bridas los operarios y equipos) y Bridas (comenzó en 1968 y actúa también en Río Negro y La Pampa). Por supuesto que operan otras empresas, filiales de transnacionales como Schlumberger, Dowel Hughes y Halliburton, actuando como empresas de servicios para YPF (se destacan en los años 1960), por último, se encuentran las empresas transnacionales de exploración y explotación (desde 1977) Shell y Esso. No es posible dejar de mencionar, las pequeñas empresas nacionales que también se instalan con fuerza a fines de los años 1970, como Plus Petrol, Petrolera El Carmen y Petrolera San Jorge. Estas operan en general, en zona de baja productividad. De todos modos, la mayoría reingresa al negocio a partir de los Planes Houston y restantes.

<sup>403</sup> El Plan Houston lanzado en 1985 durante la gestión radical de Raúl Alfonsín, si bien no es el único de su tipo, es el más amplio y de mayor consenso entre los partidos políticos con respecto a la formas de promover la participación privada de riesgo en la actividad petrolera. Neuquén ingresa a

fortaleciendo su posición en las etapas de exploración /explotación, paralelamente se debilita la compañía fiscal - en exploración y explotación del crudo a favor de las empresas privadas y en industrialización y comercialización - cuyo factor determinante es, indiscutiblemente, el vaciamiento realizado durante el PRN. Se observa a través de estos incentivos, que la participación privada es cada vez mayor, especialmente en el Petroplan por la duración de los contratos, la libre disponibilidad del 80% del crudo que puede venderse a YPF, a compañías de refinación o exportarlo y por los volúmenes de producción que están obligados a producir.

El descubrimiento de Puesto Hernández (departamento Pehuenches) - yacimiento perteneciente al área de Rincón de los Sauces - aporta en estos años el mayor porcentaje de crudo. Su destino final es extraregional, por ello se debe ampliar la red de oleoductos para colocarlo en las destilerías del área atlántica. El 71% de la producción es industrializada fuera del ámbito local, el 26.6% se procesa en la destilería local y el resto abastece el consumo de YPF. Si bien en términos de porcentajes la capacidad de procesamiento de la destilería de Plaza Huincul comparativamente con las de las otras áreas es baja, coloca combustible al mercado local, exporta a Río Negro, La Pampa, Chubut y sur de Buenos Aires. En los años 1980, la empresa estatal cuenta con 6000 empleados en Neuquén, distribuidos en las áreas donde opera YPF, mientras que la principal empresa de este rubro del sector privado, absorbe alrededor de 1000 personas.

---

través del área Huantraico, extensión de Filo Morado donde operaba YPF y de muy alta productividad. Se otorga por medio de un contrato a la petrolera San Jorge.

La empresa genera la aparición de actividades conexas realizadas por compañías que se radican en la zona, contribuyendo a la atracción de población y creación de empleos. Este ‘derrame social’ se hace fundamentalmente en el departamento Confluencia, como se puede observar por el crecimiento poblacional antes descripto.

Como resultado de la actividad, se avanza sobre nuevas áreas y los recursos energéticos (gas y petróleo) pasan a constituirse en la principal fuente de riqueza. Recordemos que el gas desde sus orígenes se orienta al consumo interno. Es durante la década de los cuarenta que por las dificultades de abastecimiento y el costo de los derivados del petróleo – como ya adelantamos – el estado nacional promueve la sustitución de petróleo por gas. Se crea la Dirección Nacional de Gas del Estado en 1946 y el transporte y la comercialización de gas deja de depender de YPF, si bien continúa con la prospección y la producción<sup>404</sup>.

El desarrollo de esta actividad en Neuquén está asociada a la Administración de Plaza Huincul de YPF y la primera red de gas natural se localiza en poblados del área petrolera. Si bien la empresa estatal comienza a extraer gas desde los años 1920, la actividad no es relevante hasta los años 1950 con los primeros gasoductos (Plaza Huincul-Conesa (Río Negro)). Coincidiendo con la provincialización de los territorios, en 1957, se establecen las administraciones en Neuquén y Río Negro, comenzando de este

---

<sup>404</sup> El gas natural neuquino entregado por YPF a Gas del Estado es según los años (en millones de m3) de: 1 (1948), 45 (1955), 104 (1960), 802 (1970) y 2190(1979). En Víctor Silber: “Aprovechamiento industrial de la energía eléctrica, gas y petróleo en la provincia de Neuquén”. CFI.,1980, tomo IV. Tengamos en cuenta que en los años señalados, además de la empresa estatal cuya tarea se realiza por administración o contrato, también se encuentra la Esso, aunque los mayores volúmenes son los de la compañía nacional.

modo, el aprovechamiento de otro recurso que es de fundamental importancia para los años ochenta.

La explotación intensiva de los hidrocarburos es uno de los factores que generan el crecimiento demográfico explosivo experimentado en la provincia del Neuquén en los últimos quince años. También contribuye otros aspectos, como la construcción de las grandes obras hidroeléctricas que realizan Hidronor S.A. y decisiones regionales como la construcción del aeropuerto, la creación de la Universidad del Comahue sobre la base de la Provincial, el desarrollo de la fruticultura, la radicación de industrias, pero indudablemente, el impulso motriz surge principalmente de la industria petrolera. Este tipo de industria genera necesidades de tipo tecnológico y de servicios lo cual conlleva a la asistencia de un gran número de empresas. Es por ello, que desarrollan su actividad comercial en torno al petróleo y gas alrededor de sesenta empresas (1988), las que comprenden desde las dedicadas a la exploración y explotación como a las de perforación, terminación y reparación, servicios, reparación de herramientas, transporte de equipos y personal, entre otras.

La industria petrolera ocupa una intensiva mano de obra calificada ya que en la misma el hombre es fundamental y el grado de automatización no es muy elevado, por otra parte, esta industria es muy diversa y posee un importante efecto multiplicador en la economía. El 30% aproximadamente de la producción neuquina de petróleo es industrializada en la destilería de Plaza Huincul, obteniendo con productos finales, nafta super y común kerosene, gas oil, fuel oil, diesel oil, etc., todos estos insumos son producidos para satisfacer el mercado de las provincias de Neuquén, Río Negro y La Pampa,

principalmente. El resto de los hidrocarburos no procesados y el crudo producido que se obtiene a la salida de destilería, son transportados por oleoductos a las destilerías de Bahía Blanca y la Plata. La extracción de gas y petróleo, refinerías de petróleo y producción hidroeléctrica, construcción en general, aportan el 51.12% (1982) del PBIP, con una tasa de crecimiento entre 1970-1982 del 12%<sup>405</sup>. En este orden, es importante que en la provincia productora opere una destilería, ya que añade valor a la actividad extractiva, aunque exista desnivel entre el crudo que se extrae y el que se procesa, como el caso que nos ocupa.

Asimismo es necesario tener en cuenta que en esta actividad el excedente se remite fuera del provincia, pues las empresas adjudicatarias, aún en la época de apogeo de YPF, - en general - no se vuelca en el circuito productivo regional; por ello, el flujo hacia fuera acentúa el carácter de “enclave” de la actividad. Además, en el tema de las regalías, los destinatarios pueden ser los beneficiarios si la reinversión se formaliza a través de la incorporación de cadenas de valor orientadas hacia unidades productivas de capital privado. Las regalías son percibidas por los estados provinciales y es la autoridad local “la que decide cómo reasignar tales recursos a los agentes sociales radicados en las respectivas provincias”. Seguramente los destinatarios no son los mismos que se favorecen si se incorpora la cadena de valor a nivel local<sup>406</sup>.

Visto desde el estado nacional existen políticas de precios, promoción, etc que posibilitan una verdadera transferencia de la riqueza desde la periferia productora hasta los centros

---

<sup>405</sup> COPADE: *Los hidrocarburos y la economía del Neuquén*, 1988.

<sup>406</sup> Alejandro Rofman: *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Ariel, Bs.As., 1999, p.96.

desarrollados. Desde el punto de vista provincial, la industria se localiza para completar el circuito productivo más allá de las gestiones, proyectos, propuestas y solicitudes de Neuquén. Cuando puede ser deslocalizada se lleva adelante atendiendo a los criterios de rentabilidad que surgen del mercado pampeano como lugar de realización de los productos regionales. Cada vez más, las provincias son desplazadas como instancias institucionales aptas para el desarrollo de políticas locales, en el marco del “federalismo centralista”. Es que no sólo se deterioran los estados provinciales, por la debilidad de sus aparatos estatales sino también por el conjunto de producciones regionales como consecuencia de la mayor integración con el mercado mundial. De todos modos, Neuquén en el contexto de los cambios operados tanto en la economía argentina como en su propia área entre 1970 y 1985 pasa de un PBG 0.70% a 2.09%, ocupando el 8° lugar entre las jurisdicciones provinciales, cuando antes de 1970 no figuraba entre los primeros quince<sup>407</sup>. Tengamos en cuenta que en 1970 el petróleo y sus derivados llegan al 71 % del consumo energético nacional, mientras que en 1992 ese porcentaje se reduce al 39%, por la caída de la relación reservas/producción acompañada por el aumento de los pozos en exploración<sup>408</sup>. El primer comportamiento muestra un aumento de consumo local, pero fundamentalmente, la elevación de volúmenes de exportación de crudo, que tienen ver con las áreas

---

<sup>407</sup> Héctor Capraro y Roberto Estesio: *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias*. Cuadernos IIPAS Fundación Ebert, Bs.As., 1988.

<sup>408</sup> Los pozos se clasifican según su riesgo minero en pozos de exploración (son los que se realizan para investigar la existencia de hidrocarburo y tiene un importante riesgo minero), los de avanzada ( cuando en el pozo se descubre petróleo o gas se delimita el área mediante la perforación de pozos de ‘avanzada’) y los pozos de explotación ( cuando los pozos casi no tienen riesgo minero, porque en el 90%, como es el caso de nuestro país y Neuquén en particular, resultan productivos). En: Diego Herrero: “Reservas y exportación del petróleo ¿sigue la Argentina una estrategia óptima de agotamiento?”. En : *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1999,163, p.54.



de reserva y producción tanto de petróleo como de gas (Ver cuadros 1 al 5. Anexo).

Al comenzar los años 1990<sup>409</sup>, no sólo se descubre el yacimiento de El Portón (1990), El Trapial (1991) y Sierra Chata (1993) que permite aportar una importante producción desde la cuenca, fundamentalmente de la provincia de Neuquén, con unos 90 yacimientos de gas y petróleo sobre 60 mil km<sup>2</sup>. Un yacimiento que cada vez resulta más significativo es Rincón de los Sauces, que para la época de referencia aporta el 28% de la producción total del país. La principal empresa operadora es YPF S.A. que explota los principales yacimientos como los de Filo Morado, Chihuido, Loma de La Lata, El Portón y Puesto Hernández por su cuenta o asociada a empresas privadas.

También opera en Plaza Huincul una destilería de petróleo, la única a la fecha existente en la Patagonia, que procesa diariamente unos 4000 m<sup>3</sup> de la producción de petróleo obtenidos, lográndose subproductos variados que se exportan a diferentes puntos de país, mediante los oleoductos<sup>410</sup>. Neuquén participa con el 35% de la producción total del país.

La red de oleoductos – elemento fundamental en la consolidación del perfil productor/exportador de Neuquén<sup>411</sup>- son

---

<sup>409</sup> Recordemos que la provincia posee nueve áreas hidrocarburíferas propias, diseminadas en una superficie de 3.500 km<sup>2</sup> que ofrece explotar a través de su empresa estatal: Hidrocarburos del Neuquén S.A. (HIDENESA). Dichas áreas son cedidas por la empresa estatal en 1989 a Neuquén y, si bien no constituyen una superficie significativa, contienen por ejemplo, el *Mangrullo*, yacimiento otorgado al municipio de Plaza Huincul para su explotación luego de las puebladas de 1995/96. Ver mapa 4. Anexo.

<sup>410</sup> Por la capacidad en m<sup>3</sup>/día, la destilería de Plaza Huincul está dentro de las siete más importantes del país, luego de La Plata, Luján de Cuyo, Campana, Dock Sud y Bahía Blanca.

<sup>411</sup> En los años noventa el rubro petróleo y derivados, representa el 87% dentro de la composición de las exportaciones de la provincia. Productos primarios: 6%, manufactura de origen agropecuario: 5% y manufactura de origen

de gran extensión debido a la ubicación de las refinerías y puertos distantes de las cuencas de petróleo. Los yacimientos neuquinos son cabecera de 4 oleoductos (Ver mapa 5, cuadro 6. Anexo), dos que transportan crudo a Bahía Blanca y La Plata, uno a Mendoza y el otro a Chile:

- Puesto Hernández (Neuquén)-Allen (Río Negro) transporta la producción desde Allen hasta Puerto Rosales (Pcia de Bs.As.) Explotado por YPF y otras compañías.
- Challacó-Centenario (Neuquén)- Allen (Río Negro)
- Puesto Hernández (Neuquén)- Destilería Luján de Cuyo (Mendoza)
- Puesto Hernández (Neuquén)- Concepción (Chile)

Así como el petróleo neuquino se caracteriza por no contener azufre y su densidad es media, conociéndose en el mercado nacional como ‘crudo medanita’, el gas presenta porcentajes de metano de un 90/95% y no contiene azufre ni compuestos sulfurosos. Neuquén sólo utiliza el 5% y desde 1982 la cuenca neuquina ocupa el primer lugar en el contexto nacional como productora de gas natural (58%)<sup>412</sup>. Su importancia se centra en el hecho que abastece a la industria, se utiliza como combustible para la generación de vapor y electricidad, como materia prima petroquímica y en otras operaciones de producción,

---

industrial: 2%. En: Dirección Provincial de Industria y Comercio de la Provincia del Neuquén. Ver gráfico 6. Anexo.

<sup>412</sup> Tengamos en cuenta que el gas está asociado al petróleo; sin embargo, durante años – hasta aproximadamente los años 1950 – se ventea porque sólo se espera encontrar petróleo. Es importante las definiciones que se toman con la acción emprendida por Gas del Estado; poco a poco los yacimientos de gas natural se empieza a valorar tanto como el hidrocarburo. Hoy, la mayor demanda de energía en el mercado argentino (1998) se cubre por la oferta de gas, siendo esta industria la más dinámica del América del Sur. Ver gráfico 7 sobre aporte de gas por provincia. Anexo.

refinanciación y transmisión de gas<sup>413</sup>. Tengamos en cuenta que el petróleo y el gas son productos asociados en un 98% en pozos productivos existentes, esto quiere decir que no se puede extraer uno sin hacerlo con el otro, poniendo fin a la situación de altos niveles de gas venteado.

Los gasoductos son:

- Centro-Oeste ( gas al norte)
- Neuba I y Neuba II (gas al sur)
- Loma de La Lata-Concepción ( abastece la IX y X región chilena)

La distribución regional está compuesta por tramos operados por Camuzzi Gas del Sur (Ver mapa 6 y 7. Anexo). Es importante señalar que la cuenca se encuentra estratégicamente ubicada respecto de los centros de consumo más importante (Buenos Aires y el Gran Buenos Aires), pues se halla a 1200 km; mientras que la Austral y la Noroeste distan 1700 y 2200 km respectivamente.

Ahora bien, el análisis conjunto de la evolución de los recursos generados por las regalías petroleras y gasíferas muestran que, en relación con el total de recursos presupuestarios de la provincia de Neuquén, el sector hidrocarburos aumenta su gravitación durante todo el período. Es cierto que luego del año 1977, la tendencia creciente en los recursos fiscales generados por las regalías debe asociarse, en

---

<sup>413</sup> De las cinco naciones fronterizas con nuestro país, - excepto Bolivia - cuatro carecen de recursos gasíferos suficientes o no disponen de un sistema de transporte y distribución para satisfacer la demanda.

particular, al descubrimiento del yacimiento Loma de La Lata<sup>414</sup>. A su vez, el nuevo régimen aplicado a las regalías (relación con el precio internacional del crudo<sup>415</sup>) sumado a las alternativas de la política del gobierno militar, se percibe con intensidad durante los años ochenta (1982-1988) en el que las liquidaciones de las regalías más que duplican su valor en tres años.

La contrapartida, es la gravitación decreciente de otro componente básico del presupuesto provincial: mientras aumenta la exportación energética, desciende la coparticipación federal. Si bien como hemos señalado al establecer los objetivos del trabajo, nos referimos básicamente al petróleo, cuando planteamos exportación energética debemos tener cuenta el gas y la energía hidroeléctrica. Sobre este tema, al comenzar la construcción de las represas hidroeléctricas en el área del estudio, se sanciona una legislación que otorga al estado nacional la jurisdicción sobre los aprovechamientos que generaran la energía eléctrica (Ver cuadro 7. Anexo) para el sistema interconectado y que las provincias reciben un pago equivalente al 5% de la venta en bloque de la energía generada en compensación por el uso de los recursos (Ley 15.336, 1960). A partir de ese momento se plantean permanentes petitorios y conflictos entre las provincias y las empresas nacionales productoras en torno a las regalías hidroeléctricas; así por iniciativa de los senadores neuquinos se sanciona una nueva legislación que eleva la regalía de 5 a 12% precisando la forma de liquidarse (Ley 23.164, 1984).

---

<sup>414</sup> Este yacimiento se encuentra a 80 km de la capital de Neuquén.

<sup>415</sup> La cotización del crudo de la cuenca neuquina, está ligada al precio internacional, donde se lo referencia con los valores WTI (West Texas Intermediate), mientras que el caso del gas natural sus precios son resultante de las reglas del mercado interno, actualmente desregulado. En 1996, el crudo se cotiza a un promedio de 22.0U\$S/bbl, dando lugar a un excelente negocio para la provincia, situación que comienza a modificarse durante el año siguiente, pues baja a 20.5 U\$S/bbl.

Es decir, en términos históricos como se presenta en el trabajo, los hidrocarburos, petróleo en particular, son un factor locacional decisivo en la conformación de los recursos presupuestarios, este fenómeno se acentúa en la década de los años 1980, debido fundamentalmente, al incremento de las exportaciones hidrocarburíferas de la provincia, que significa un avance a su vez, de la magnitud de las regalías, es decir de la apropiación de la renta hidrocarburífera<sup>416</sup>. (Ver cuadros 8 y 9. Anexo). La renta petrolera es la diferencia entre el precio del mercado, por una parte, y los costos de producción más un importe para costos adicionales (transporte, procesamiento y distribución ) y un retorno sobre el capital invertido, por el otro lado<sup>417</sup>. Los protagonistas de la disputa son los estados con soberanía sobre los territorios que poseen los hidrocarburos, las compañías que los explotan y los consumidores de los productos en el mercado<sup>418</sup> (Ver gráficos 8, 9 y 10. Anexo). *Dicho de otro modo, la provincia se define como hidrocarburífera en los años 1980/90, no sólo por los volúmenes exportados de los recursos, sino también, en modo indirecto, por lo que implican en el presupuesto provincial .*

---

<sup>416</sup> Asimismo, cuanto mayor es la regalía, mayor es el porcentaje que perciben los municipios de las localidades donde se encuentran la explotación, que en algunos casos representa el 90% del ingreso anual.

<sup>417</sup> Es necesario aclarar que el sistema de precios que rige el mercado petrolero tiene la siguiente característica 1) Precios del petróleo en boca de pozo: son los precios de referencia para estimar las regalías que se le otorga a la provincia productora. En la mayoría de los casos, no guardan relación con el costo operativo de YPF, ya que son fijaciones de valores políticos; 2) Los precios contractuales: son los que abona YPF a los contratistas privados por el crudo extraído. Los precios son negociados entre los grupos económicos y la Secretaría de Energía y 3) Los precios internacionales: son los que se fijan para las concesiones otorgadas con el régimen de la ley de minería, se establecen para una parte pequeña del crudo producido por las compañías privadas. En: COPADE. Información de la Secretaría de Energía, 1990.

<sup>418</sup> Daniel Gustavo Montamat: *Economía y Petróleo*. Organización Editora PV, Bs.As., 1995, p.32.

Esto le permite al partido hegemónico y al estado provincial, llevar a cabo una “política de bienestar” destinando importantes porcentajes para determinados rubros, por ejemplo, salud, educación, vivienda, etc (Ver cuadro 10. Anexo) . Es decir cierto redistribucionismo progresivo, localmente significativo, en una estructura asentada en la regalías hidrocarburíferas, con un movimiento sindical importante con demandas inmediatistas, burocratizado y orientado hacia el estado, cuyo núcleo dominante son los servicios y la generación de empleo<sup>419</sup> - nacional como provincial - (sin desarrollo industrial) y un empresariado dependiente del rumbo de esas políticas públicas. Por lo tanto, la significación económica de estas actividades extractivas/energéticas no son indicador de la retención provincial de los excedentes generados por la misma, ya que como se puede observar, se circunscribe a los puestos de trabajo, al impacto presupuestario<sup>420</sup> y a la capacidad adquisitiva del conjunto de la sociedad neuquina.

Esta dinámica económica permite (1970-1990) una fuerte expansión demográfica, con tasas intercensales de crecimiento anual superior al país en su conjunto y un componente migratorio elevado (Ver cuadro 11 al 16 y gráficos 11 al 14. Anexo) . No solo se dan razones de expulsión poblacional de determinadas áreas del litoral por la retracción que experimenta la economía desde los setenta, sino las propias perspectivas de

---

<sup>419</sup> Entre el 70 y el 80 % del sector público neuquino está representado por educación, salud y policía.

<sup>420</sup> Es necesario tener en cuenta que a partir de 1960, el gasto público global en la provincia aumenta en un 50% y en 1985 en un 125%. El gasto total de la provincia en 1965 es de 318.000 (en australes de 1988) y en 1986 es de 3.900.000 de la misma moneda. Es decir en 20 años multiplica por 10 el gasto. El gasto por habitante pasa de 2.384 a 13.067. En Mario Pilatti: *Dinámica del gasto público provincial argentino*. FCE., UNCo. Neuquén, 1990 y Mario Pilatti et al: *Estadísticas básicas para el estudio del sector público neuquino, 1965-1988*. CFE., UNCo, Neuquén, 1990.

trabajo que se operan en Neuquén con el establecimiento de empresas estatales, que explotan los recursos de referencia y el complejo hidroeléctrico Chocón Cerros Colorados<sup>421</sup>. Así surgen puestos de trabajo, sin modificarse la estructura económica de la provincia - aunque sí el paisaje <sup>422</sup>-, se agregan muy pocas actividades nuevas como cerámicos, hilanderías, etc y el desenvolvimiento de una actividad cíclica, la construcción, indicador de lo que venimos describiendo<sup>423</sup>. También es notorio el aumento de los comercios y servicios con su consiguiente personal ocupado, en el contexto de la fuerte terciarización de la economía neuquina. En síntesis, gran parte de las inversiones en el rubro minería y en la construcción de represas generan una *economía de enclave*. Es la economía que sólo por su ubicación geográfica pertenece a un determinado territorio, ya que no se dan relaciones intersectoriales hacia atrás ni hacia adelante y, en consecuencia, tienen pocas vinculaciones con su hinterland productivo. Por ejemplo, en 1982 estas actividades superaban la mitad de producto generado por la provincia (gas y petróleo: 16,8%, construcción:22%)<sup>424</sup>.

Las formas de “enclave” son complejos que centralizan inversiones, por ejemplo, en yacimientos, refinerías de petróleo, plantas hidroeléctricas,etc.; tienen alta concentración de capital

---

<sup>421</sup> Hacia 1992, Neuquén genera 3.150Mwh de energía eléctrica por año. Además del Chocón (1200 Mw) y Planicie Banderita del complejo Cerros Colorados (225 Mw), se construye la presa compensadora de Arroyito (120 Mw), prevista culminar el complejo Alicopá (Alicurá con 1000 Mw, Collón Curá con 700 Mw y Piedra del Aguila con 2100 Mw. En: Provincia del Neuquén. Copade. *Producción de aromáticos en la provincia del Neuquén*, 1992.

<sup>422</sup> Tengamos en cuenta que la construcción de represas implica modificaciones en la cuenca de los ríos Limay y Neuquén, lagos artificiales, cambios en el medio ambiente y surgimiento de nuevos poblados.

<sup>423</sup> La construcción asciende de 5.1 % (1960); 13.8% (1970); 16.6% (1980) y 12.1% (1991). En: Dirección de Estadísticas,Censos y Documentación.*Anuario Estadístico*. Neuquén, 1997.

<sup>424</sup> Dirección de Estadísticas,Censos y Documentación.*Anuario Estadístico*. Neuquén, 1982.

y salarios altos. Conforman un sistema de precios, de mercado, salariales y de articulación regional con fuerte intervención estatal y una producción, en general, gobernada por la demanda nacional. El caso que nos ocupa tiene que ver con una propuesta que permite su integración al resto de la economía a través del impulso del estado en el marco del ISI, para expandir el mercado interno y, de ser posible, concretar exportaciones. Provoca una fuerte atracción poblacional de composición inmigratoria, con sindicatos que ocupan un lugar central y conflictos sociales que, a veces, asumen alta radicalización social y política, no sólo por razones de aislamiento geográfico sino también por la gran concentración de demandas alrededor de una empresa, que en general, está constituida por un restringido número de actores sociales y económicos<sup>425</sup>.

Es decir que en Neuquén, está ausente una estrategia de desarrollo provincial más allá de la 'conflictiva relación con el poder central' ó dicho de otro modo, se apela al empleo público como política social con escasa presión tributaria provincial. En 1989 hay 25.994 empleados públicos que aumentan a 28.649 en 1993, la variación es del 10.21%, es decir que hay 65 empleados públicos cada 1000 habitantes, significando el 18.5% del PEA<sup>426</sup>. Si bien el aspecto clientelístico no desaparece, en nuestro caso, se expresa no sólo en la esfera de la legitimación sino como garante de la acumulación.

---

<sup>425</sup> Agustín Salvia: "Crisis y reestructuración de complejos mineros: Estudio de dos sistemas regionales patagónicos". En: Agustín Salvia y Marta Panaia: *La Patagonia privatizada*. CEA-CBC-UBA, Bs.As., 1997, 14, pp.20-23.

<sup>426</sup> Stella Escandell: "Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino". En: Oscar Oszlak (comp.) *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Op.cit., pp.126-146.



En síntesis, tomamos como momento de cierre de nuestra presentación 1990 por varias razones. Por una parte, porque a continuación (1991) se privatiza YPF y si bien no se modifica la legislación petrolera, la política en este sentido, el accionar del estado nacional y en consecuencia del provincial, los intereses de los grupos económicos en el contexto de la globalización, operan dando lugar a efectos locales muy significativos. No sólo la empresa pública deja de ser la principal ejecutora de la política petrolera nacional (pasa a denominarse YPF S.A.), en momentos en que se abastece de crudo y gas natural, revirtiendo una situación anterior de país importador, sino que también, el país en una tendencia creciente, pasa a exportar crudo: el 13% del total de las exportaciones (el 11 % son cereales y el 10% son subproductos del complejo oleaginoso en 1997). No obstante lo expuesto, desde 1990, Neuquén aumenta la producción de petróleo (se triplicó entre 1990-1996), participando con unos 45.700 m<sup>3</sup> diarios en la producción nacional (37%), por la labor de YPF que extrae el 61 % de la producción total de la provincia<sup>427</sup>. Recordemos que de las cinco cuencas hidrocarburíferas, la neuquina es la más importante (con aproximadamente 70 áreas localizadas<sup>428</sup>, la mayoría en explotación y una veintena de compañías nacionales y extranjeras operando), por la labor durante medio siglo de la compañía estatal; de modo que no es que la privatización produce un aumento de la producción porque las empresas privadas son más eficientes, sino que éstas operan sobre áreas ya

---

<sup>427</sup> En orden de importancia, le siguen las petroleras: San Jorge, Pérez Companc, Pluspetrol y Producción S.A., Astra Capsa, Deminex Argentina y Austral. A su vez, en materia de gas, la participación de las principales empresas que operan en la cuenca neuquina es: YPF S.A (53%), Total Austral (17.31%) y Petrolera Santa Fe S.A ( 6.29%). En: Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles. Neuquén, 1997.

<sup>428</sup> Ver mapa 8. Areas con actividad hidrocarburífera a mediados de los años noventa. Anexo.

descubiertas, exploradas y en muchos casos en explotación, tareas ya realizadas por la ex compañía fiscal<sup>429</sup>.

En definitiva, en la década de 1990 el producto bruto geográfico de Neuquén es en un 30% dependiente de los hidrocarburos y gran parte de la actividad 'industrial' y de servicios deriva de esa actividad, representando los ingresos del estado por regalías, unos 250 millones de dólares (Ver cuadros 17 y 18 Anexo). El modelo de estado que en estas áreas petroleras configura el territorio, las inversiones y el patrón de explotación de los recursos, concentra el poder y la sociedad, heterogénea, migrante y organizada, opta por integrarse a través de corporaciones, asociaciones y organizaciones, con capacidad para articular y representar intereses frente a los conflictos que se hacen presente en el espacio local.

---

<sup>429</sup> Sobre este tema, ver Orietta Favaro: "La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias. El caso del Neuquén", op. cit.

### **Reflexiones finales**

En el espacio de referencia, las actividades desarrolladas por su propia envergadura, no provocan radicación de población ni definen un perfil productivo integrado. A diferencia del Alto Valle de Río Negro, la expansión de la agricultura bajo riego no deriva en un proceso de acumulación que permita el desenvolvimiento de un complejo agroindustrial tanto productor de insumos como industrializador de productos. A su vez, la presencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en la exploración, explotación e industrialización del petróleo en Neuquén, aunque aporta en línea ascendente este recurso a Bahía Blanca y a la refinería de La Plata, no logra competir con los principales yacimientos nacionales. Sólo la presencia del estado nacional a través de su aparato político administrativo y militar permite aumentar la demanda de servicios, hecho que dinamiza relativamente la zona.

Hay que tener en cuenta que el surgimiento de este área se plasma en el ciclo de incorporación de la Argentina al mercado mundial como proveedora de materias primas agropecuarias, desarrollando un capitalismo que permite -a partir de la obtención de la renta diferencial- beneficiar a las clases dominantes del litoral- pampa húmeda en alianza con las burguesías agroindustriales de provincias. Durante la vigencia del modelo agroexportador, Neuquén asiste al auge, deterioro y crisis de este régimen de acumulación ya que sus actividades no tienen inserción en el área dominante. Es así que se desarrolla un espacio diferenciado, expresión clara del proceso de desarrollo desigual y del alcance contradictorio que tiene la acumulación del capital en el territorio. El hecho que Neuquén sea zona de

frontera, deja abierta la posibilidad que los actores residentes lleven a cabo prácticas sociales y económicas, sin obstáculos desde otros sujetos ligados al modelo central, situación que capitalizan políticamente los hombres fundadores del MPN.

La política desarrollista en nuestro país redefine la orientación económica y se centra, en sus inicios, en el cambio en materia petrolera. Las leyes de radicación de capitales extranjeros y la nacionalización de los recursos energéticos, generan condiciones favorables para que las compañías petroleras inviertan fuertemente en Argentina en el período 1959-63, en particular en algunas áreas de la Patagonia como Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y en la provincia de Mendoza. Por lo tanto, en lo inmediato, si bien YPF amplía su radio de acción, *no es Neuquén una área prioritaria*, aunque se continúa con la exploración que permite avanzar hacia el centro y noroeste de la cuenca neuquina, localizándose yacimientos gasíferos.

Esta política se intensifica durante la revolución argentina y se amplía con el aprovechamiento de los recursos hidroenergéticos. La instalación de Hidronor, el inicio de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados y los estudios de factibilidad de otras obras hidroeléctricas operan como polo de radicación de la población y crecimiento de empresas, que se expanden a través de las compras en forma directa y los contratos con organismos públicos. El impacto de estas inversiones contribuye al desarrollo de la industria de la construcción y a la ampliación de los servicios, sobre todo en el área de la capital.

En la década de 1970, pero con efectos visibles en los ochenta, es cuando se asiste a la definición de la matriz productiva en la provincia de Neuquén<sup>430</sup>. En el transcurso de esos años, comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, a los volúmenes de producción, al incremento en las regalías y la consecuentemente inserción de la provincia en el mercado nacional como fuerte proveedora de recursos energéticos.

Tengamos en cuenta que a partir del golpe de estado de 1976 se produce una profunda crisis que altera definitivamente los patrones de industrialización sustitutiva y a través de transformaciones regresivas en la distribución del ingreso, favorece la reformulación y consolidación de grupos económicos. El proceso de privatización periférica por el que se ceden áreas petroleras y los regímenes de promoción industrial, entre otros mecanismos, reflejan la orientación que define una nueva fase del estado, conocida como "estado contratista y subsidiador", que tiene fuerte incidencia en la definición del perfil productivo neuquino y las características que adquiere la regulación estatal en este espacio.

En este sentido, contrariamente a lo que viene planteando la historiografía vinculada al tema, no es posible afirmar que el desarrollismo impactara fuertemente en Neuquén, transformando la provincia en energética. Antes bien, *este es un proceso lento que logra definirse en los años ochenta* con el descubrimiento y la

---

<sup>430</sup> Entendemos por matriz productiva a "un sistema cristalizado de relaciones sociales de producción que opera sobre un territorio con configuración política estatal actuante". En Demetrio Taranda: "La matriz productiva del Neuquén: constitución de sujetos". En: *Doxa y Opinión* (Publicación del PL de la provincia), Neuquén, 1992.

explotación intensiva de yacimientos que por su importancia no sólo conforman el perfil económico, sino que por sus volúmenes aportan a Neuquén importantes regalías hidrocarburíferas. A su vez, tengamos en cuenta que con el nuevo marco legal instaurado desde 1990, las exportaciones de petróleo crudo pasan a constituirse en el principal rubro de las exportaciones argentinas (13% del total en 1996), superando a productos que tradicionalmente constituyen la base de las ventas en el comercio exterior.

El proceso se entiende en el marco del desenvolvimiento de la producción petrolera y su integración al mercado nacional como recursos de la ISI, tanto para actores públicos como privados. Dicho de otro modo, entre 1960 a mediados de 1970 hay en Neuquén yacimientos importantes que aportan la mayor producción provincial, pero es con la puesta en marcha de Puesto Hernández (1967) y, *especialmente*, con Loma de la Lata (1977) cuando la provincia logra definirse como energética, por las variables y elementos arriba señalados. El perfil hidrocarburífero neuquino se obtiene coincidentemente con la crisis del modelo de acumulación que requiere de ese recurso, pero además, el hallazgo de yacimientos de tal magnitud permite cambiar la matriz energética argentina al hacer una reorientación hacia el consumo de gas natural, abasteciendo por la red de gasoductos troncales.

Hasta que no se ponen en marcha los cambios estructurales de los años 1990 en el orden nacional, caracterizados entre otras cuestiones por las privatizaciones, la economía provincial se apoya en la expansión del gasto público y las rentas provistas por las empresas del estado nacional (YPF, Gas del Estado, Hidronor).

Con lo obtenido, el gobierno neuquino, en un contexto de rápido, intensivo y sostenido crecimiento poblacional, establece *una estrategia de desarrollo* que le permite consolidar un modelo de política de bienestar durante los años 1980, que no sólo oculta la crisis general sino que también permite postergar reformas y ajustes en la provincia. De todos modos, es necesario hacer notar que este tipo de crecimiento determina, por un lado, la formación de enclaves de decisión-ejecución y operación de empresas nacionales, aunque, por otro, también son una interesante fuente de provisión de altos salarios y de beneficios sociales y de seguridad social.

Recordemos que, durante las primeras décadas del siglo veinte, la marcada desarticulación territorial, el aislamiento relativo, la marginación electoral respecto del nivel nacional son una constante en la conformación y maduración de la sociedad neuquina. En los escasos núcleos urbanos, el comercio y la intermediación, comienzan a trazar distancias materiales entre los diferentes sectores sociales, posibilitando a grupos locales asumir un papel destacado en la construcción del espacio público de cada localidad. No son sujetos que puedan provocar por sí mismos una transformación de la base productiva de Neuquén dado que no cumplen funciones esenciales en ese proceso; no obstante su accionar tiene que ver e incide en la formación de la estructura de poder del territorio.

En un contexto general de débil diferenciación interna, en primer término comerciantes y prestadores de servicios y, en segundo lugar, ganaderos y representantes del poder central, asumen un papel significativo en la configuración del perfil político de cada localidad. Bajo la condición de territorio nacional,

participan en la constitución de asociaciones intermedias y se manifiestan en los diferentes partidos vecinales; luego de la provincialización se expresan en las opciones partidarias que interactúan en la formación del sistema político provincial.

El escaso desarrollo de las actividades productivas y la fuerte dependencia del poder central, conforma una dinámica de funcionamiento que ya desde la etapa territorialiana - por el elevado número de funcionarios y empleados públicos y el desarrollo de un sector mercantil que crece para satisfacer esa demanda- prefigura un 'proceso acumulativo' que estructura la economía neuquina en base a la expansión de los servicios. Por lo tanto, es posible afirmar que Neuquén desde sus orígenes como provincia basa su desenvolvimiento económico, principalmente, en la expansión del sector público y que la base de acumulación de sus sectores dominantes está centrada en la esfera de la circulación, primero vinculado a los entes públicos nacionales y luego ampliada en relación a los beneficios obtenidos por el 'control' del estado provincial.

Como se adelantara, hasta la provincialización no es posible aseverar que exista un patrón de desarrollo. El mismo comienza a delimitarse a partir de texto constitucional (1957) que determina el dominio exclusivo de la provincia sobre los yacimientos mineros, las fuentes de energía hidrocarburíficas e hidráulicas, los recursos forestales y otorga al estado el papel de agente de desarrollo. De este modo, se proyectan instituciones destinadas a promover la planificación global de la economía, asegurar la provisión de bienes públicos e intervenir en la reproducción y garantía de los derechos sociales. En momentos donde la fracción liberal, que vuelve a tener fuerte incidencia en el control del



estado nacional cuestiona este presupuesto, en la nueva provincia se traza un modelo de estado, con características claramente interventoras.

La concreción de estas aspiraciones comienza a materializarse durante la década del sesenta cuando el espacio adquiere la autonomía institucional e inicia la construcción de su aparato burocrático. Sin embargo, la existencia de tres parques nacionales en la jurisdicción provincial y la federalización de los hidrocarburos en 1958, condicionan fuertemente su capacidad de decisión. A la vez, fracasan las propuestas de diversificación productiva planteadas desde el COPADE, secretaria de estado dependiente del poder ejecutivo provincial.

Los proyectos de radicación industrial elaborados, en estrecha colaboración con el CFI y la CGE, durante las décadas de 1960 y de 1970 no logran concretarse, limitando el crecimiento económico 'autónomo'. Por una parte, el estado nacional que es la instancia que financia los proyectos, privilegia la realización de grandes obras en otras localizaciones. Por otra, los actores privados, tanto por los riesgos de inversión como por los costos de la fuerza de trabajo, optan por el área pampeana y/u otras regiones de la Patagonia. A ello se agrega, la ausencia de un empresariado local, con vocación industrial, cuya orientación está signada desde sus orígenes; sumado a las prioridades políticas y de legitimación de los gobiernos emepenistas, contribuyen a convertir a Neuquén en un exportador de recursos hidroenergéticos. Es decir, no se estructura una política nacional-provincial que permita la diversificación industrial, especialmente la radicación de las llamadas industrias de base, destinadas a lograr en parte que los recursos sean procesados en el territorio

neuquino, de manera de lograr un efecto socioeconómico multiplicador.

No olvidemos que hacia los años 1950 el producto por habitante generado por el aún territorio nacional es del 66% del promedio nacional - equivalente a la mitad del de Río Negro - manteniendo todavía en 1966 su producto bruto geográfico per capita inferior al promedio nacional. En ambas décadas, todos los indicadores revelan la pobreza general de este espacio patagónico y las serias deficiencias en infraestructura básica y social.

Por estos años, la instalación de la petroquímica INDUPA S.A.(en la localidad de Cinco Saltos) y el auge de la fruticultura en Río Negro, motorizan la generación de riquezas en la región. El dinamismo de la vecina provincia induce la radicación de establecimientos dedicados a la transformación de la producción primaria proveniente del valle del Río Negro y la expansión de los servicios en el área de la capital neuquina. No obstante, el crecimiento poblacional ‘explosivo’ y la transformación del espacio se observan a partir de la ejecución de los grandes emprendimientos hidroeléctricos.

En efecto, a fines de los años 1960 se pone en marcha la ejecución del “Complejo Chocón Cerros Colorados”, sobre los ríos Limay y Neuquén respectivamente, con objetivos que en principio, proporcionan importantes beneficios para la región. En poco tiempo no sólo se crea la Hidroeléctrica Nordpatagónica S.A. (Hidronor) sino que también la construcción de la obra se orienta a otros objetivos que tienen más que ver con la cobertura de energía para las áreas centrales del país. Así, la construcción de esta represa y la proyección de otras, no sólo modifica el paisaje

en Neuquén sino también radica migrantes de los países limítrofes y de las provincias argentinas atraídos por las posibilidades ocupacionales, concentrándose en algunos departamentos, fundamentalmente en Confluencia, mientras en el interior provincial se reproduce el patrón de desarrollo característico de toda la región patagónica.

Estas obras hidroeléctricas cuya construcción finaliza en 1972, obliga de algún modo, al gobierno neuquino a mejorar la calidad de vida de la población centrando sus esfuerzos en los pivotes de toda la gestión emepenista: salud, educación y vivienda. Precisamente en esta última área, se opera un fuerte crecimiento como consecuencia de la demanda poblacional lo que activa fuertemente el sector construcción que pasa de una 5.1% de población ocupada en 1960 al 13.8% en 1970.

Resulta evidente que este proceso guarda relación con la transformación operada en el sistema urbano a nivel nacional, que se traduce en cambios sustantivos en aglomeraciones de tamaño intermedio, hecho que se acentúa a partir de 1970. En síntesis, resulta impactante el registro de población de la provincia de Neuquén que en término de incremento porcentual es del 254% entre 1960 y 1991.

El crecimiento demográfico explosivo y la rápida urbanización se explica básicamente por las expectativas generadas a partir de la conformación de la matriz productiva. La construcción de las grandes obras hidroeléctricas y la explotación intensiva del petróleo y el gas contribuyen a interpretar, no sólo el incremento poblacional en la ciudad capital, sino también la transformación del espacio, con el surgimiento de nuevos centros

urbanos o la ampliación de otros cuyos recursos resultan funcionales para la concreción de estos emprendimientos. La demanda de mano de obra se amplía con la instalación de plantas de tratamiento del gas, la construcción de oleoductos y gasoductos, la apertura de caminos y el establecimiento de villas temporarias en zonas de escasa o nula urbanización. Estas rápidas modificaciones, a su vez generan necesidades de tipo tecnológico y de servicios que se traducen en la presencia de gran número de empresas, entre las que se destacan aquellas dedicadas a la exploración y explotación como a las de perforación, terminación y reparación, transporte de personal, provisión de herramientas, repuestos y equipos y de actividades derivadas de la demanda poblacional y urbana.

El importante aporte migratorio, acelerado a fines de la década de 1960, impacta sobre un espacio que en su primera década de vida autónoma, aún no resuelve las graves deficiencias en salud, educación, vivienda e infraestructura básica, contribuyendo a un desarrollo urbano *‘incontrolado’* que supera la capacidad de respuesta del gobierno provincial. En las Actas de Concertación del Plan Trienal (1974) se describe: *“La situación social se caracteriza por notorios déficit en los servicios esenciales de educación, salud y vivienda, siendo realmente crítica la situación en la zonas rurales y por la marginalidad de los sectores de la población que provocan la aceleración del proceso de urbanización”*<sup>431</sup>.

De esta forma se materializa una instancia burocrática que como forma de organización “emplea” actores sociales y se

---

<sup>431</sup> Ministerio de Economía: *Actas de concertación del Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia del Neuquén*. Bs.As., marzo 1974, p.59.

convierte en funcional al estado provincial en el sentido de generar una estrategia institucionalizada para conseguir objetivos administrativos mediante el esfuerzo concentrado de funcionarios quienes se dedican a planificar. Hacer planes desde el Copade significa, para estos técnicos con un fuerte compromiso político, ampliar la acción del estado y su injerencia en toda la vida económica y social de la provincia.

Es indudable que el crecimiento en salud, vivienda y educación, sumado a la ampliación del aparato estatal, el auge de la construcción y la expansión de los servicios permiten mantener una baja tasa de desocupación y absorber las crecientes demandas de trabajo, contribuyendo a la vez a generar las condiciones favorables para la aparición y afianzamiento de contratistas del estado que expanden estrategias empresariales a partir de la articulación con los intereses burocráticos y su interpenetración con las esferas del poder político. Por un lado, tengamos en cuenta que la tasa de desocupación en Neuquén es del 2.2% y del 2.1 de subocupación, frente a un 3.1% y 4.1% respectivamente en el país (1980). Por otro, en su mayoría, parte de los beneficios y de anticipos de inversión de las empresas que se ocupan de la obra pública, retornan a sus lugares de origen; quedando en la provincia básicamente los salarios, lo cual afecta la reproducción capitalista que se sostiene en la ganancia.

Con el desenvolvimiento de la economía en este espacio se configura una estructura productiva caracterizada por la no industrialización de los recursos en el lugar de origen y la consolidación de un perfil energético-exportador, cuya dinámica reproductiva se sostiene en la demanda y las inversiones del estado nacional y los entes de carácter empresario; la expansión

del gasto público provincial y la ampliación consecuente de los servicios. Esta actividad se presenta, básicamente en dos de los dieciséis departamentos de la provincia, donde se encuentran los principales centros urbanos. El interior, a pesar de la variedad de recursos (turísticos, mineros, etc) depende del sector agropecuario y dentro de él de la ganadería, encontramos crianceros nómades en el norte, hasta explotaciones ganaderas en sur, con la misma tecnología de la pampa húmeda.

Pero además, recordemos que muchas de las creaciones de los ex territorios, hoy provincias, son tareas del estado nacional; instancia que no sólo intenta integrar al incipiente capitalismo argentino al ciclo económico internacional, basándose en el monopolio de los recursos provenientes del comercio externo que signa el tipo de relación entre esta instancia y los estados provinciales, sino que también se apropia de la renta generada por estos cuando son una dependencia completa del poder central. Quiere decir que cualquiera sea el tiempo, entre ambas instancias sólo se desarrolla un “federalismo centralista” que implica el desplazamiento de las provincias como instancias institucionales aptas para el desarrollo de políticas locales.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 la sociedad neuquina muestra su complejidad, consolidándose algunos sectores con importante capacidad de movilización y reclamo que demandan a la instancia provincial, respuestas a una multiplicidad de problemas. En este sentido, el fuerte crecimiento poblacional que se verifica desde más de una década, unido al hecho de la nueva situación política, plantea fuertes y variadas expectativas en los habitantes, quienes adoptan una actitud que adquiere contornos abiertamente contestatarios. Este

comportamiento no sólo se observa a nivel individual sino también en las características que reviste la iglesia neuquina, la fortaleza del movimiento por los Derechos Humanos, el dinamismo de las juntas vecinales y la creciente autonomía del sindicalismo local. Neuquén se constituye -durante la dictadura- en un lugar de refugio tanto de exiliados externos como internos, apareciendo como un ‘espacio seguro’ para la integridad física y realización de proyectos colectivos. De allí que esta provincia tenga sectores importantes de la sociedad que se movilizan y protestan públicamente la interpretación del pasado y el sentido de la memoria se va constuyendo al calor de las luchas actuales; crean de algún modo, la ‘ilusión’ de una continuidad histórica a partir de anclajes que pivotan sobre la diversidad de significaciones e identidades que le dan sentido a la sociedad.

La fracción dominante de la burguesía que controla el estado provincial, dotado de fuertes ingresos en concepto de regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas y que lleva a cabo escasa presión tributaria interna, “*impone a la sociedad la dinámica de acumulación populista*”<sup>432</sup>. En ausencia de otra fracción con un proyecto de desarrollo alternativo, adopta una estrategia que atribuye a la ampliación del consumo personal y la activa presencia del estado en la regulación económica y social, las bases esenciales para aumentar la acumulación y obtener el consenso necesario para asegurar su permanencia en la direccionalidad del sistema político.

La modalidad regulativa de la administración provincial adquiere una incidencia sustancial en el crecimiento económico y

---

<sup>432</sup> Carlos Vilas: “El populismo latinoamericano: un enfoque estructural”. En *Desarrollo Económico*. IDES, Bs.As., 1988, 111, p.337.

el desarrollo social, dado que las actividades más dinámicas - explotación de petróleo y gas, generación de electricidad, construcción, comercio mayorista y minorista -, están directa o indirectamente asociadas a la capacidad estatal de reproducir en el ámbito provincial la estructura de acumulación. De este modo, las posibilidades de absorción de la demanda laboral y realización de los distintos intereses sociales resultan vulnerables a la acción estatal, ya que en gran parte se originan y retroalimentan en la obra pública, en las empresas estatales ó en la provisión de bienes y servicios o abastecimiento del consumo de los empleados públicos que realiza el sector privado.

Hay que tener en cuenta que los dirigentes del MPN provienen de sectores intermedios de la sociedad y están estrechamente vinculados a los aparatos de estado. Se trata, en su mayoría, de figuras provenientes de cuadros medios y populares, dedicados al comercio en la esfera de la circulación que se relacionan con algunos ganaderos del sur neuquino y con representantes de las empresas nacionales establecidas en este espacio desde la época territorialiana, articulados con cuerpos técnicos y profesionales nucleados en el organismo de planificación.

Es importante reconocer a esta fracción burguesa no sólo por sus determinantes estructurales, sino por sus prácticas políticas. Precisamente es aquí donde se observa la puesta en marcha de una dominación con vocación hegemónica que no sólo alude a esa práctica sino también a una ideología que expresa una conducción y voluntad de control del estado provincial. Asimismo, la fuerte presencia de la fracción comercial de la burguesía en los diferentes niveles del entramado institucional,



contribuye a explicar la implementación de políticas destinadas a consolidar el mercado interno.

La propuesta no presenta contradicciones para el resto de las fracciones burguesas, cuya posibilidad de acumulación siempre se orienta a satisfacer las necesidades del consumo personal y a la provisión de bienes y servicios. La ampliación de la cobertura de los servicios sociales (salud, vivienda, educación, comunicaciones, esparcimiento)- clara política orientada a la reproducción colectiva- entre otras cuestiones, concurren a avalar esta modalidad de intervención. Por otra parte, las políticas ejecutadas, generan condiciones favorables para la aparición y afianzamiento de los contratistas del estado que crecen a partir de su articulación con los intereses burocráticos e interpenetración con las esferas del poder político.

La instancia neuquina alcanza una activa presencia en el mercado de trabajo, actuando de manera directa como empleador e indirectamente a través de la contratación de empresas que ejecutan la obra pública. Es posible afirmar que a partir de los años 1980, anexa a su tradicional carácter “interventor-planificador-distribucionista”, la de *empleador*. Un dato demostrativo de lo que venimos enunciando es que más del 70 % de la PEA se ubica en la categoría ocupacional “empleados u obreros”.

Tanto desde el estado provincial como desde las empresas nacionales que explotan los recursos mineros, no sólo se otorga una importante *salarización* capitalista sino también se amplían los beneficios sociales. Ello permite a la heterogénea población asentada en la provincia demandar nivel y calidad de vida que

posibilita la movilidad social, generando nuevas expectativas. En este marco, el gobierno emepenista difunde la imagen de el Neuquén como “isla del bienestar” hecho que en sí mismo provoca el arribo de más personas, de este modo se conforma una sociedad integrada ampliamente por sectores medios. Estos sectores son los que, por variadas razones, tanto por su vinculación con las obras del estado nacional (muchos son jóvenes profesionales, técnicos, empleados trasladados, trabajadores calificados) como por las oportunidades que se ofrecen y las conexiones con el poder, constituyen en una década aproximadamente, los *sectores medios enriquecidos*. Ello da lugar, según afirma Palermo, a una cultura materialista, habida cuenta que ese segmento social se orienta sobre patrones de ascenso. Asimismo, el cambio de hábitat y el desarraigo - a veces - provoca rupturas con los partidos políticos de sus lugares, desarrollando aquí “una moral de frontera”, que pasa a engrosar la cultura política neuquina. Es decir que de una ‘sociedad simple’ con muy pocos clivajes - en un momento muy “igualitaria”- se pasa a una configuración compleja, en el que el partido del orden y de la modernidad, facilita la resolución de conflictos funcionales sin poner en juicio la estructura de la sociedad, pues es un movimiento popular que a la vez que complica, enriquece la complejidad del sistema social. No obstante ello, no se encubre la otra cara de la migración masiva, mayoritariamente de chilenos, pauperizados, que se instala en los alrededores del centro capitalino, denominándose a ese área “el gran Neuquén”.

Una de las razones que explican la fuerza del emepenismo, reposa en el éxito para interpelar a las familias nuevas radicadas en Neuquén a partir de los años 1970, dándole cuerpo a sentimientos y necesidades a una población que sale de sus

lugares de origen en el contexto del proceso de urbanización nacional y de los problemas sociales y económicos que sobrevienen en sus propias provincias. La estrategia política de unidad implementada por el MPN con el objeto de homogeneizar la sociedad, define claramente un enemigo externo al espacio provincial, para este caso, es el estado nacional y la bandera que se levanta es el federalismo. El “partido-estado” logra trasladar el conflicto a la instancia nacional, mostrar un grado de autonomía respecto de los fracciones que lo controlan y expresar sus intereses en términos de interés general.

La ‘unidad sin diferencia’ a partir de la cual se erige el MPN, le permite al partido provincial ir construyendo la *identidad neuquina*, con clivajes ideológicos definidos -“la lucha contra el poder central”- y propuestas programáticas -“negociación ventajosa con los gobiernos nacionales de turno”- que en su conjunto, coadyuvan a esclarecer el particular comportamiento electoral neuquino desde 1963 a la actualidad. A ello se suma no sólo la capacidad del entramado partidario y de sus figuras de validar sus intereses y los del estado como intereses generales, sino también, las serias dificultades del resto de los partidos para institucionalizar su estructura y convocar el consenso de la ciudadanía. En última instancia, el MPN cohesiona un sector importante de la sociedad local, a partir de la visión de la historia que se le da forma con los dispersos recuerdos, impregnándolos de vivencias relacionadas con las (casi) cuatro décadas de gobierno emepenista. Se construye a través de la voz de su líder un relato de la identidad neuquina asociada con el desarrollo, progreso, bienestar y federalismo.

El ‘populismo’ neuquino como ordenador de las prácticas sociales y productor de las representaciones simbólicas, internaliza en la sociedad provincial la certeza en torno a que es una función del estado procesar y traducir los intereses y las reivindicaciones de las clases en políticas públicas<sup>433</sup>. Al ser el estado el encargado de garantizar la vigencia de estas relaciones y de asegurar su reproducción, creándose la imagen de un estado separado, al margen, encima, del bloque de fuerzas en el poder y de las contradicciones que nutren la dinámica de la sociedad. La posibilidad de emergencia del dirigente, con su amplio margen de acción personal entronca también en este ensanchamiento de la autonomía relativa del estado capitalista periférico.

La interpelación inclusiva de la retórica popular se traduce en una configuración ideológica cuyos aspectos elementales permiten particularizarla como *sensible, orientada al interior, reformista, pragmática y global*; rasgos que en nuestro caso se articulan en base al aparente carácter externo de las contradicciones (la puja estado provincial vs. estado nacional). Ello permite enunciar un discurso que se asienta en torno a la defensa de los derechos esenciales de ‘la provincia’, pone énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas de ‘los neuquinos’ y potencia la sensación de cambios rápidos en las condiciones materiales y sociales; recreando en el imaginario colectivo la idea del equilibrio entre todos los sectores y la viabilidad de su participación y progreso dentro de los límites provinciales. Por la dinámica del sistema político y la fuerte tendencia a la personalización del liderazgo, los dirigentes del MPN conservan

---

<sup>433</sup> Carlos Vilas: “Estudio preliminar. El populismo o la democratización fundamental de América Latina”. En: Carlos Vilas (Comp): *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1994, pp.11-116.

una relativa autonomía que posibilita reformular posiciones según las circunstancias, sin que ello implique pérdida de legitimidad electoral.

El estado neuquino se plasma como articulador de las relaciones sociales, planteándose su relación con la sociedad en los diferentes planos. Ello significa que se da una necesaria relación entre la instancia local y los grupos locales predominantes para que éstos puedan expresarse en el estado. Como dice Oszlak , el rol del estado en cada momento histórico puede concebirse como una expresión politico-ideológica de una agenda vigente. Es decir, sería *“una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional, orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar”*<sup>434</sup>.

Desde sus orígenes no es un actor pasivo o neutral, - simultáneamente a la ampliación y consolidación de la sociedad - asume aquellas tareas que no son cubiertas por el capital. Por ello, crea infraestructura, dota de equipamiento de bienes y servicios varios, crea las precondiciones para el ordenamiento jurídico, las condiciones de la reproducción del trabajo, de la salud, de la educación y de seguridad social; es decir, sienta las bases de la organización material de la sociedad.

Una modalidad esencial en el ejercicio del poder político del MPN lo constituye el clientelismo. Atendiendo a las características

---

<sup>434</sup> Oscar Oszlak: “ Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego”. En: Oscar Oszlak (comp): *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. CEA-CBC, Bs.As., 1997, vol.1.

socioespaciales de la provincia, se trata de una práctica con dimensiones tanto urbanas como rurales que aplicada con estrategias diferentes *no excluye a priori a nadie del mercado de prebendas*. Resulta claro que, tanto a nivel provincial como municipal, la relación está vigorosamente institucionalizada por la estructura burocrática provincial ( los ministerios y secretarías) y las organizaciones y expresiones barriales (sedes vecinalistas) propias del partido que mediatizan la relación colectiva de los ciudadanos con las esferas del poder político. Sin embargo, no puede negarse el rol fundamental que juega el liderazgo de Felipe Sapag y sus “recorridas por el interior neuquino”, que en una dimensión simbólica, concurren a reforzar compromisos, lealtades y sentimientos.

De todos modos, admitiendo la importancia del contacto fluído, individual y cotidiano que pueda establecerse con los pobladores del interior y los sectores marginales urbanos, en esta provincia donde el partido aparece como la única institución sólida del estado, es obvio que *“el carisma se traduce en obras”*. Coincidimos con la afirmación de Vilas respecto que *“ es mayor la adhesión a lo que el líder representa que a la persona del líder”*.

El triunfo del MPN hace casi cuarenta años, constituye un fenómeno complejo. En 1963 había ya componentes distinguibles en forma permanente y que no son poca cosa, hombres con vocación de liderazgo, un núcleo mayoritario de peronistas con un accionar heterodoxo ‘impugnador’ a la conducción nacional y un proyecto claro: llegar al poder. Con ello, el propósito de establecer una sociedad pacífica y ordenada que esté convencida que aquí no se dan relaciones de poder

asimétricas y los conflictos son funcionales y no estructurales, superables en su modificación.

La conquista del poder, exige disponer de una base de apoyo que el empenismo arma y que le permite afrontar la lucha política en todos los terrenos y cada vez con menores dificultades, en el campo electoral. Para ello, convoca a ‘todos los neuquinos’ o los que se ‘sientan neuquinos’. El resto de partidos políticos nacionales con expresión local, no pueden inclinar el aparato partidario a su favor, ni siquiera a los disconformes y marginados. Es que este partido-movimiento-estado, está siempre sujeto a fuertes tensiones simultáneamente de tradición y de cambio, por ello, la competencia partidaria se encuentra en el interior del partido, quien crea su propia oposición.

La fracción burguesa que controla el estado y ejecuta esta forma de ‘gobierno popular’, encuentra su soporte principal en las excelentes condiciones que otorga, la economía de enclave, sin necesidad de diversificación de la economía y utilizando a la instancia como fuente de oportunidades de ganancias. Se desenvuelven de este modo, tanto acciones formalizadas, previstas y regladas en normas, como otras más informales, en las que no es posible desconocer los mecanismos de corrupción.

Resulta claro en Neuquén, como lo es a nivel nacional para el ochenta, que no es dable disociar el desarrollo del estado de la construcción del proyecto político de una clase que expande negocios y adquiere cohesión interna en gran medida dentro del aparato estatal. Se diseñan, a partir de 1963 los puntos básicos de partida para dar estabilidad y continuidad a la construcción del estado neuquino, el que adquiere condiciones para arbitrar

entre las fracciones del bloque de poder, en una sociedad que se complejiza a medida que avanzaban las ‘ventajas comparativas’ neuquinas y la ayuda central para las explotaciones de recursos rentables.

Por lo tanto, siguiendo la idea de Nun<sup>435</sup>, ¿es posible pensar que en Neuquén hacia los años 1980, coincide la definición de la matriz productiva de la provincia con el ‘régimen populista’?. La permanencia del emepenismo (1963-2001) se da sin alterar la forma de estado, porque los actores locales: sectores comerciantes, técnicos/burócratas resuelven situaciones de gobierno sin conflictos sociales estructurales, logrando la modernización capitalista del estado neuquino. En un contexto histórico (1970/1990), la centralidad de la que goza el emepenismo es acompañada de la debilidad del modelo de desarrollo provincial.

La estrategia aplicada en su modalidad popular, se preocupa más por captar la mayor parte del excedente del nivel exportador para reproducir la estructura de acumulación asentada en la ampliación del consumo personal, que por crear condiciones para afianzar un sector productivo menos dependiente de la renta agotable de los recursos naturales. Esta estrategia es cortoplacista, no sólo por estar fundada en los beneficios derivados de la explotación de recursos no renovables sino por la dependencia de decisiones extraregionales, a la vez condicionadas por un mercado con alta volatilidad de precios. Los cambios en las orientaciones internacionales y la consecuencia

---

<sup>435</sup> José Nun hace referencia que en determinados momentos históricos, pueden coincidir regímenes políticos de gobierno con regímenes sociales de acumulación. En José Nun: “Populismo, representación y menemismo” En Felipe Burdano de Lara (editor): *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Nueva Sociedad. Caracas, 1998, p. 9.



reestructuración del capitalismo argentino a partir de los años 1990, desnudan la vulnerabilidad de esta estrategia de desarrollo.

Con la privatización de la escena pública, se continúa manteniendo solidaridad en la población producto de la dinámica política que adquiere la sociedad neuquina en los “años de bienestar”. A pesar que la globalización determina el estallido del modelo económico neuquino en su versión ‘populista’ y que los sectores dirigentes del partido en el gobierno, buscan nuevas alternativas en la reconversión económica de la provincia, desde los distintos sectores sociales se continúa operando con una lógica demandante sin asumir que Neuquén deja de ser “la isla de bienestar” para convertirse en “un archipiélago del conflicto social”.

En síntesis, en una dimensión territorial no sólo se puede hacer referencia a la cuestión geográfica, sino que se alude, fundamentalmente, a la materialización de los procesos sociales, económicos y políticos que tienen lugar - de manera diferencial - en momentos históricos en espacios del escenario nacional. Hoy los estados provinciales encuentran limitada su capacidad de respuesta a cuestiones y situaciones que lo interpelan directamente en su rol de garante de las condiciones de reproducción del capital, por ello, el federalismo, está fuertemente comprometido por cuestiones de orden socio-político. La actividad petrolera en Neuquén logra establecer un capital no sólo material sino también simbólico en el sentido que su presencia hace a una modalidad de ocupación en el territorio y no se circunscribe a la explotación del recurso sino a una red social, es decir, la empresa estatal “subsidiaba” el espacio neuquino. Neuquén es un escenario social complejo al que el emepenisismo decodifica,

presentando a la política no como síntesis del poder, sino como proyecto histórico de sociedad.

## **INDICE**

<b>Presentación.....</b>	<b>1</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>2</b>
<b>Consideraciones sobre el tema.....</b>	<b>3</b>
<b>Neuquén. Ocupación y desarrollo de actividades ‘productivas’ en el espacio territorial.....</b>	<b>33</b>
<b>Neuquén. La explotación de petróleo y la política nacional en el recurso.....</b>	<b>66</b>
<b>El estado provincial. Primeras gestiones de gobierno y relación con el estado nacional.....</b>	<b>110</b>
<b>Neuquén. Cambios y continuidades en el espacio provincial, 1966-1972.....</b>	<b>136</b>
<b>Definiciones en el sistema político provincial.....</b>	<b>223</b>
<b>Neuquén durante la dictadura militar, 1976-1982. ¿‘Continuidad de un modelo de desarrollo’?.....</b>	<b>242</b>
<b>Política y petróleo en Neuquén. Los años 1980 y la definición del modelo energético de provincia.....</b>	<b>258</b>

**Reflexiones** **finales..... ..294****Indice..... ..****318****Anexo..... ..****Bibliografia..... ..**

**ANEXO**

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACUÑA, Carlos: “El análisis de la burguesía como actor político”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1994, 128.
- ADLER LOMNITZ, Larissa: *Redes sociales, cultura y poder. Ensayo de antropología latinoamericana*. Flacso, México, 1998.
- AMARAL, Samuel y Mariano Ben PLOTKIN (comp): *Perón. Del exilio al poder*. Cántaro, Bs.As., 1993.
- AA.VV.: *Aportes. Para el Estado y la Administración gubernamental*. Asociación de administradores gubernamentales (Adag), Bs.As, varios números.
- ALTAMIRANO, Carlos: *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*. Ariel, Bs.As., 2001, tomo VI.
- ANSALDI, Waldo (Comp): *Conflictos obreros-rurales pampeños*. CEAL, Biblioteca Política Argentina (BPA) Bs.As., 1993, 402.
- -----: *Nuevas tendencias en los estudios sobre el Estado*. Documentos de trabajo, UBA-Udishal, Bs.As., 1995, 2 tomos, policopiado.
- AUYERO, Javier (Comp): *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada, Bs.As., 1997.
- ----- : *Poor People's Politics*. Duke University Press, Londres, 2001.
- ARÓSTEGUI, Julio: *La investigación histórica. Teoría y Método*. Crítica, Madrid, 1995.
- ARNAUD, Pascal: *Estado y capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México, 1981.
- AA.VV.: *Neuquén. Un siglo de Historia*. CALF-UNCo., Neuquén, 1983.

- ARREDONDO, Estela, et al: *Sociedad, Política y Estado*. CIDE, México, 1982.
- BANDIERI, Susana; Orietta FAVARO y Marta MORINELLI: *Historia de Neuquén. Plus Ultra*, Bs.As., 1993, 16.
- BANDIERI, Susana: "Entre lo micro y lo macro: la historia regional. Síntesis de una experiencia". En: *Entrepasados*. Bs.As., 1996, 11.
- BARBEITO, Alberto y Rubén LO VUOLO: *La modernización excluyente*. Unicef-Ciepp-Losada, Bs.As., 1992.
- -----: *La nueva oscuridad de la política social*. Miño-Dávila/Ciepp, Bs.As., 1998.
- BENEDICTO, Jorge y Fernando REINARES (eds): *Las transformaciones de lo político*. Alianza, Madrid, 1992.
- BIANCHI, Susana y María Estela SPINELLI (comp): *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea*. IEHS, UNCPBA, Tandil, 1997.
- BILDER, Ernesto y Nora DÍAZ: "Las economías regionales de la Patagonia Argentina: El caso Neuquén". En: *Revista de Economía y Negocios*. Bs.As., 2000, 4.
- BILDER, Ernesto et al: "Las políticas neoliberales y la crisis en la provincia del Neuquén". En: *Realidad Económica*. IADE, 1989, Bs.As., 157.
- BURRIS, Val y Philippe VAN PARIJS: *Las clases sociales: nuevas aproximaciones teóricas*. Cuadernos de Flacso, Costa Rica, 1993, 62.
- CALDERÓN, Fernando y Roberto LASERNA: *El poder de las regiones*. Ceres-Clacso, Bolivia, 1985.
- CAPRARO, Héctor y Roberto ESTESO (Comp): *Estado, Región y descentralización*. ILPAS, Bs.As., 1987.
- BOLETÍN CONFLUENCIA. Neuquén, 1996-1998, 6-8.
- BOLETÍN GEOGRÁFICO. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2000, 22.

- BONEO, Horacio: *Regímenes políticos y empresas públicas. Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal*. CEDES, Bs.As., 1980.
- BOURDIEU, Pierre: *Intelectuales, Política y Poder*. Eudeba, Bs.As., 1999.
- -----: *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona, 1996.
- ----- y Loic J.D. WACQUANT: *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México, 1995.
- BLANCO, Graciela, María Beatriz GENTILE y Juan QUINTAR: *Neuquén. 40 años de vida institucional*. CEHIR-COPADE, Neuquén, 1998.
- BRAVO, Víctor: “¿Por qué privatizar YPF?”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1992, 110.
- BRUNELLA, Daniel: *La administración de las empresas públicas. La experiencia de YPF*. Bs.As., S/E, 1970.
- CALDERÓN, Fernando y Norbert LECHNER: *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. Plural/Microsomos, Bolivia, 1998.
- CAMPIONE, Daniel; Beatriz Rajland, et al: *Estado y Sociedad. Algunas reflexiones sobre la política en la Argentina actual*. Eudeba, Bs.As., 1999.
- -----: *Estado, política e ideología*. Letrabuena, Bs.As., 1996.
- CAPRARO, Héctor y Roberto ESTESO: *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias*. Cuadernos Ilpas, Fundación Ebert, Bs.As., 1988.
- CAPRARO, Héctor: “Consideraciones sobre la región y el Estado”. En: Héctor Capraro y Roberto Esteso (Comp): *Estado, región y descentralización*. Ilpas, Bs.As., 1987.
- CARDOSO, Fernando H.; Aníbal Quijano, et al.: *Clases sociales y crisis política en América Latina*. Siglo XXI, México, 1985.



- CASELLA, Alberto y Alejandro CLARA: *Petróleo, soberanía y paz*. Edic. Platina, Bs.As., 1963.
- CAO, Horacio y Roxana RUBINS: “La estructura institucional de las provincias rezagadas”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1994,128.
- CAVAROZZI, Marcelo: *Autoritarismo y Democracia, 1955-1996*. Ariel, Bs.As., 1997.
- Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen: *El negocio petrolero en la Argentina*. Bs.As.,1987. Separata de *Realidad Económica*, 75.
- CERUTTI, Mario y Menno VELLINGA (Comp): *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. Alianza, Madrid, 1989.
- CIBOTTI, Ema: “Reflexiones sobre la historia política y el oficio del historiador. Una entrevista con Antonio Annino”. En: *Entrepasados*. Bs.As., 1993, 4-5.
- CISNEROS, César; José SÁNCHEZ, et al: *Cultura Política*. Cuadernos de Ciencias Sociales, Flacso, Costa Rica, 1994,75.
- CORAGGIO, José Luis: “Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo”. En: *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Chile, 1972,Vol.II,4.
- DE RIZ, Liliana: *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Folios, Bs.As., 1981.
- -----: “Argentina: ni democracia estable ni régimen militar”. En: Oscar Oszlak: *‘Proceso’, crisis y transición democrática*. CEAL, Bs.As., 1984,45.
- DE ROSAS, Liliana, et al: *Neuquén vota. El misterio del sapagismo*. Macchi, Bs.As., 1996.
- EVERS, Tilman: *El estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI, México,1987.

- EIXARCH, Néstor y Ariel KOGAN: *Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén*. Publicación del Partido Justicialista, Neuquén, 1985.
- DEVOTO, Fernando y Marcela FERRARI: *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas*. Biblos, Bs.As., 1999.
- DORFMAN, Adolfo: “Acerca de la política energética”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1999,167.
- FAVARO, Orietta; Enrique MASÉS, et. al: *Estado, capital y régimen político*. El Espejo, Neuquén,1993.
- FAVARO, Orietta (editora): *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC)-CLACSO, Neuquén,1999.
- -----: “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”. En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1996,144.
- -----: “La dinámica política y la conformación del poder en Neuquén”. En: *Cuadernos del CISH*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1999,5.
- -----: “Estado y empresas públicas. El caso YPF,1922-1955”. En: *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral. Santa Fe, 1999,16.
- -----: “Neuquén.La sociedad y el conflicto.¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?. En prensa.
- ----- (Directora): *Estado provincial y sistema político. El caso Neuquén, 1955-1980*. Informe final de Investigación. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1996, policopiado.
- ----- y Mario ARIAS BUCCIARELLI: “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los

territorios nacionales a la ciudadanía política. Un clivaje en los años '30". En: *Entrepasados*. Bs.As., 1995, 9.

- -----: "Una experiencia populista provincial. Neuquén, 1960-1990". En: *Nueva Sociedad*. Caracas, Venezuela, 2001, 172.
- -----: "Peronismo y territorios nacionales. El derecho de los territorianos a tener derechos". Academia Nacional de la Historia, Bs.As., 2001.
- ----- y Graciela IUORNO: "Libaneses y sirios. Actividad comercial y participación en el espacio neuquino". En: *Entrepasados*. Bs.As., 1999, 17.
- ----- y Graciela IUORNO: "Los contradictores en la política neuquina". En: *Anuario IEHS*., UNCPBA, Tandil, 1999, 14.
- ----- y Marta MORINELLI: *Petróleo, estado y nación*. CEAL, BPA, Bs.As., 1991, 315.
- ----- y Marta MORINELLI: "La cuestión regional en la política argentina. Conflictos y alianzas, 1880-1930". En: Ansaldi Waldo, Pucciarelli Alfredo y José César Villarruel (Edit): *Argentina en la paz de dos guerras (1914-1945)*. Biblos, Bs.As., 1993.
- FOUCAULT, Michel: *Las relaciones de poder penetran*. La Piqueta, España, 1980.
- -----: *El poder: cuatro conferencias*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989.
- GARCÍA DELGADO, Daniel: *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Flacso-Tesis, Bs.As., 1994.
- GARCÍA MOLINA, Fernando y Carlos MAYO: *El general Uriburu y el petróleo*. CEAL, BPA, Bs.As., 1985, 96.
- -----: *Archivo del General Justo: La presidencia*. CEAL, BPA, Bs.As., 192 y 193, 2 tomos.

- GARRETÓN, Manuel: *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- GERCHUNOFF, Pablo y Guillermo CANOVAS: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". En: *Desarrollo Económico*, IDES, Bs.As., 1995, 136.
- GORENSTEIN, Silvia: "Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al modelo neuquino". En: *EURE*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Chile, 1994,60.
- -----: "La integración económico-territorial del sudoeste bonaerense y del ámbito neuquino". S/D, policopiado.
- GUZMÁN, Oscar y Hugo ALTOMONTE: *Perspectivas energéticas y crecimiento económico en Argentina*. El Colegio de México, México, 1982.
- HEREDIA, Edmundo: *Espacios nacionales y etnicidad*. Alción Editora, Córdoba, 1999.
- HERRERO, Diego: "Reservas y exportación de petróleo argentino". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1999,163.
- HUMPHREY MARSHALL, Thomas: "Ciudadanía y clase social". En: Revista Española de Investigaciones sociológicas. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid,1997,pp.297-344. En Waldo Ansaldi(Comp) *Ciudadanía(s)*. UBA-UDISHAL,Bs.As.,1998.
- ISUANI, Ernesto; Emilio TENTI, et al: *Estado democrático y política social*. Eudeba, Bs.As., 1989.
- JULLIARD, Jacques: "La política". En: Jacques Le Goff y Pierre Nora: *Hacer la Historia*. Laia, España, 1974.
- KAPLAN, Marcos: *Estudios sobre política y derecho del petróleo argentino, 1907-1955*. Universidad Autónoma de México, México, 1992.

- KILLNER, Ernesto G.: "Hidrocarburos, federalismo y legalidad". En: *Actas Quinto Congreso Latinoamericano de Geología*. Argentina, 1982, tomo III.
- KOZULJ, Roberto: "Política de precios de la energía en la Argentina". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1992,110.
- KOZULJ, Roberto y Víctor BRAVO: *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL-IDEE (Fundación Bariloche), Bs.As., 1993.
- KLOSTER, Elba: "Dinámica espacial y tendencias en la redistribución de la población en la provincia del Neuquén". En: *Población y dinámica espacial urbano-rural*. Venezuela, 1993,5.
- -----: "La movilidad territorial de la población en el 'nuevo orden', en un área de frontera". En: *Actas*, 1998,21.
- LANDRISCINI, Graciela: "Políticas públicas, estrategias empresarias y prácticas sociales a partir de la reorganización hidrocarburífera en las localidades de Plaza Huincul y Cutral Co". En: *Segundas Jornadas Internacionales Estado y Sociedad*, Bs.As., 1999, policopiado.
- LECHNER, Norbert: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Siglo XXI, España, 1986.
- -----: *Estado y política en América Latina*. Siglo XXI, México, 1985.
- LÓPEZ, Artemio: "Fuimos. Acerca de la declinación de la clase media en el GBA". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1997,147.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes; Richard GILLESPIE, et al: *Política faccional y democratización*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- MAIDA, Esther; et al: *Neuquén. La ocupación de la tierra pública en el departamento Confluencia después de la Campaña al Desierto*. UNCo., Neuquén, 1981.

- MADOERY, Oscar: *Estado y grupos económicos (1983-1989)*. CEAL, BPA., Bs.As., 1990, 288.
- MANN, Michael; et al: *La autonomía relativa del Estado*. Cuadernos de Flacso, Costa Rica, 1993, 59.
- MANZANAL, Mabel: "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1999, 166.
- MARGHERITIS, Ana: "Política económica y capacidades del gobierno. Cómo se construye la viabilidad de un programa de ajuste. Argentina, 1983-1993". Bs.As., 1996, policopiado.
- MARQUÉS, Nora y Alejandro ROFMAN: *Crisis provinciales: Más allá de la eficiencia del Estado ¿Existe el federalismo?*. Fundación F.Ebert, Bs.As., 1988.
- MASÉS, Enrique y Gabriel RAFART: "Entre Bismarck y Beveridge. Los inicios de las políticas de bienestar en la Argentina. El caso de YPF". En: *Realidad Económica*. IADE, Bs.As., 1997, 149.
- -----, et al: *El mundo del trabajo. Neuquén, 1884-1930*. GEHISO-UNCo., Neuquén, 1999.
- MATHIAS, Gilberto y Pierre SALAMA: *El Estado sobredesarrollado*. Era, México, 1986.
- MAZZEI, Daniel: "Periodismo y política en los años '60: Primera Plana y el golpe militar de 1966". En: *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As., 1994, 7.
- MOMBELLO, Laura: "Las luchas políticas por la memoria en Neuquén". Informes de Beca del Programa del Social Science Research Council: *Memoria colectiva y represión*. Coord. Académica: Elizabeth Jelin. Policopiado.
- MONTAMAT, Daniel: *Economía y Petróleo*. Ed PV, Bs.As., 1995.
- MOSCARDI, Alicia y Graciela BLANCO: *Biografía de Silvio Tosello*. Copade-CFI, Neuquén, 1998.
- NEFFA, Julio: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina, 1880-1996*. Eudeba, Bs.As., 1998.

- NOSIGLIA, Julio: *El desarrollismo*. BPA, CEAL, Bs.As., 1983,3.
- NOVARO, Marcos: *Pilotos de tormentas. Crisis de Representación y personalización de la política en Argentina*. Letra Buena, Bs.As., 1994.
- -----: *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- NUN, José: "Populismo, representación y menemismo". Trabajo presentado en el First Vienna Dialogue on Democracy, Dpto de Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios, Austria, 1994, policopiado.
- O'DONNELL, Guillermo: "Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia". En: Guillermo O'Donnell: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Paidós, Bs.As., 1997.
- -----: *El Estado burocrático autoritario, 1966-1973*. Belgrano, Bs.As., 1982.
- -----: "Estado, democratización y ciudadanía". En: *Nueva Sociedad*. Caracas, Venezuela, 128.
- OFFE, Claus: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza, México, 1988.
- -----, et al: *Capitalismo y Estado*. Ed Revolución, Madrid, 1985.
- OLIVÉ, León: *Estado, legitimación y crisis*. Siglo XXI, México, 1985.
- OLLIER, María Matilde: *Orden, poder y violencia, 1968-1973*. CEAL, BPA., Bs.As., 1989, 273, tomo I.
- OSORIO, Jaime: "La construcción (o deconstrucción) de América Latina como problema teórico". En: Universidad Autónoma Metropolitana. *Mitos y realidades en América Latina hoy*. México, 1997,8.

- OSZLAK, Oscar: "Capitalismo de Estado ¿forma acabada o transición?". En: AA.VV: *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. SIAP, Bs.As., 1978.
- -----: "Privatización autoritaria y recreación de la escena pública". En: Oscar Oszlak: *'Proceso', crisis y transición democrática*. CEAL, Bs.As., 1984, 45.
- -----(Comp): *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego*. CEA-UBA, Bs.As., 1997.
- OSTIGUY, Pierre: *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. Legasa, Bs.As., 1990.
- OSAL. *Observatorio Social de América Latina*. Revista de Clacso, Clacso, Bs.As., números 1 a 4.
- PALERMO, Vicente: *Neuquén: la creación de una sociedad*. CEAL, BPA., Bs.As., 1988, 212.
- PILATTI, Mario: *Estadísticas básicas para el estudio del sector público*. UNCo., Neuquén, 1990.
- ----- et al: *El régimen de coparticipación argentino*. UNCo., Neuquén, 1997.
- PANEBIANCO, Angelo: *Modelos de partido*. Alianza, España, 1995.
- PÍREZ, Pedro: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. CEAL, BPA., Bs.As., 1986, 165.
- PONTE, Sergio: *Obra pública y eficacia política. Ajuste y crisis de la provincia de Neuquén.*, IDEP-ATE, Neuquén, 1991.
- PORTANTIERO, Juan Carlos: "Economía y política en la crisis argentina, 1958-1973". En: Waldo Ansaldi y José Luis Moreno: *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Cántaro, Bs.As., 1989.
- PHILIP, George: *Petróleo y política en América Latina. Movimientos nacionales y compañías estatales*. F.C.E., México, 1989.



- POTASH, Robert: *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*. Sudamericana, Bs.As., 1983.
- PUCCIARELLI, Alfredo (Editor): *La primacía de la política*. Eudeba, Bs.As., 1999.
- QUINTEROS PALACIOS, Silvina: "Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica". En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1995, 131.
- QUIROGA, Hugo: *Autoritarismo y reforma del Estado*. CEAL, BPA., Bs.As., 1989, 276.
- RANDALL, Laura: *Historia Económica de la Argentina del siglo XX*. Amorrortu edit., Bs.As., 1983.
- RAPOPORT, Mario (Comp): *Economía e Historia. Contribuciones a la Historia Económica Argentina*. Tesis, Bs.As., 1988.
- RODRÍGUEZ LAMAS, Daniel: *La presidencia de Frondizi*. CEAL, BPA., Bs.As., 1984, 54.
- ROFMAN, Alejandro: *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Ariel, Bs.As., 1999.
- ----- y Nora MARQUES: *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*. CEUR, Bs.As., 1988, 22.
- ROUQUIE, Alain: *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943 - 1973*. Emecé, Bs.As., 1982, tomo II.
- -----: *Radicales y Desarrollistas*. Schapire editor, Bs.As., 1975.
- ROMÁN, Manuel: *Burocracia y cambio social*. Porrúa, España, 1976.
- SALVIA, Agustín y Marta PANAIÁ: *La Patagonia privatizada*. CEA-CBC-UBA. Bs.As., 1997, 14.
- SÁBATO, Arturo: *Petróleo: Liberación o dependencia*. Macacha-Güemes, Bs.As., 1974.

- SÁNCHEZ, Pedro: *La presidencia de Illia*. CEAL, BPA., Bs.As., 1983,26.
- SARTORI, Giovanni: *Partidos y Sistemas de partidos*. Alianza, Madrid, 1999.
- SCALABRINI ORTIZ, Jorge: *10 años de política petrolera, 1976-1986*. Ed. Albenda, Bs.As., 1987.
- SERENI, Emilio: *Capitalismo y mercado nacional*. Crítica, Barcelona, 1980.
- SCHVARZER, Jorge: *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica, Bs.As., 1986,74.
- SMULOVITZ, Catalina: *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*. CEAL, BPA., Bs.As., tomos I y II, 213/214.
- -----: "En búsqueda de una fórmula perdida: Argentina, 1955-1966". En: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. IDES, Bs.As., 1991,121.
- -----: "La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia". En: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. IDES, Bs.As., 1993, 131.
- SOLBERG, Carl: *Petróleo y nacionalismo en Argentina*. Hyspamérica, Bs.As., 1986.
- SPINELLI, María Estela; Alicia SERVETTO, Marcela FERRARI y Gabriela COSA (comp): *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*. Universidad Nacional de Córdoba, del Centro de la Provincia de Bs.As. y de Mar del Plata. Córdoba, 2000.
- TAVARES, M.H.; F. DE OLIVEIRA, A. PRZEWORSKI, M. WALLERSTEIN, et al: *¿Hacia un nuevo estado de malestar?*. Cuadernos de Flacso, Costa Rica, 1989,27.
- THERBORN, Göran: *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Siglo XXI, Madrid, 1987.

- TORRES, Susana: *Two oil company towns in Patagonia*. Dir Samuel Bailey. The State University of New Jersey, 1995, policopiado.
- VACCARISI, María E. (Dir): "Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado Provincial Neuquino". Informe Final de Investigación. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001, policopiado.
- VAPÑARSKY, César: *Pueblos del norte de la Patagonia, 1779-1957*. CEUR, Bs.As., 1983.
- VILAS, Carlos: *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995.
- -----: "Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?". En: *Revista de Ciencias Sociales*, Quilmes, 1995, 4.
- VILLARRUEL, José (Dir): *Estado, sociedad, salud. Neuquén, 1944-1972*. Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Neuquén-Dpto de Historia, UNCo., Neuquén, 1990.
- YANES, Luis y Marcos GERBER: *Crisis de acumulación regulación estatal y valorización del espacio en Argentina*. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. UBA, Bs.As., 1990, 3.
- WALDMAN, Peter y Ernesto GARZÓN VALDÉS (Comp): *El poder militar en la Argentina, 1976-1981*. Galerna, Bs.As., 1983.

## FUENTES DOCUMENTALES y REPOSITARIOS

- ***Boletines de Información Petrolera (BIP)*** Publicación de YPF. Publicación mensual de la Dirección General de YPF desde enero de 1934. Relevados todos los números desde 1934-1950. No aparece entre 1950-1958. Se reedita a partir de ese último año.

Rescatado de la Biblioteca del Laboratorio de YPF en Florencio Varela antes de la privatización de la empresa estatal.

- *Diarios de Sesiones, 1958-1990. Cámara de Diputados de la Provincia de Neuquén*
- *Diarios de Sesiones, 1958-1990. Cámara de Diputados de la Nación*
- *Diarios de Sesiones, 1958-1990. Cámara de Senadores de la Nación.*

Los diarios de sesiones se consultaron en la Biblioteca de la Legislatura de Neuquén y en la Biblioteca del Congreso de la Nación, Capital Federal.

- ***Primera Plana***

Se trata de un semanario, cuyo primer número aparece en 1962 dirigido por Jacobo Timerman, en el marco del enfrentamiento interno en el Ejército. Se publica hasta el año 1969 y está dirigido a un público de sectores medios; es una importante revista de los años '60 que aporta información sobre el tema del neoperonismo y los partidos provinciales. La revista ***Confirmado*** que surge en mayo de 1965, se inscribe en el contexto descripto. Ambas relevadas completas en la Biblioteca Nacional en Capital Federal.

- *Cuadernos NEU. Copade* (Consejo de Planificación y Desarrollo). 1966-1990. Neuquén. Edita periódicamente informes de gestión de los gobernadores, tanto en tiempos constitucionales como en gobiernos de facto. Funciona desde 1966 a la fecha y ofrece una importante hemeroteca y biblioteca para consultar propuestas del

gobierno en cuanto a políticas públicas, proyectos de la oposición, bibliografía general nacional y extranjera. Contiene estudios, informes, propuestas, análisis económicos regionales- nacionales, y revistas sobre petróleo.

- *Situación demográfica de la provincia del Neuquén.* Indec., ***Dirección de Estadísticas y Censos*** .Neuquén, 12.
- ***Diario Río Negro.*** Se edita desde 1912 en General Roca, Río Negro. La sede del diario cuenta con la prensa microfilmada a la que se puede acceder desde 1912 a la actualidad.
- ***Diario El Sur Argentino.*** Se edita entre los años 1970-1978. No se encuentra disponible, su acceso se hace a una colección privada del mismo. Entre los años 1986-1991 pasa a denominarse ***El diario de Neuquén.***
- ***La Mañana del Sur*** es la denominación que toma el diario en 1992, cuando pasa a pertenecer al grupo Ambito Financiero de Julio Ramos.
- Se consultaron otros diarios en el Archivo Histórico Provincial y en la Biblioteca Nacional: *El Paladin, La Nueva Provincia, El Territorio, El tábano.*
- ***Instituto Argentino de Petróleo. (IAP).*** Sito en Capital Federal, cuenta con amplios estudios e informes sobre petróleo en general, e YPF, en particular.
- ***Instituto Nacional de la Administración Pública ( INAP).*** Serie de Cuadernos del Inap-Aag-Dineyd-Cepas., Bs.As. Varios años.

- *Revista de Economía Argentina*. Alejandro Bunge. **Biblioteca Raúl Prebisch**. Sita en el Banco Central de la República Argentina, cuenta con informes y estudios sobre temas económicos, del petróleo y recursos hidrocarburíferos.
- **Archivo de la Administración de YPF. Plaza Huincul**. Se relevaron informes, expedientes, estudios geológicos, económicos y técnicos sobre la explotación de petróleo en Neuquén.
- **Hemeroteca de la Biblioteca Nacional**. Se consulta Clarín, La Nación y La Prensa.
- **Ministerio de Comercio e Industria de la Nación. Dirección Nacional de Minería**. *Las fuentes del petróleo argentino. Contribución de la Dirección Nacional de Minería a su investigación, descubrimiento y explotación, 1907-1957*. Bs.As., 1957.
- **Poder Judicial de la Nación (PJN)**. Secretaría Electoral (SEN). Neuquén.. Varios años.
- *Yacimientos Petrolíferos Fiscales: Una empresa al servicio del país, 1922-1972*. S/d.e.
- **Testimonios orales**

Se realizan entrevistas orales a: convencionales de 1957, militantes y dirigentes de los partidos políticos y antiguos pobladores de Neuquén.

### Textos documentales

- CANESSA, Julio: “La verdad sobre el petróleo argentino”. En: Centro de Estudios Energéticos General Enrique Mosconi. Bs.As., s/d, 1957.
- CASELLA Alberto y Alejandro CLARA: *Petróleo, soberanía y paz*. Edic. Platina, Bs. As., 1963.
- COPADE: “Los hidrocarburos y la economía del Neuquén”. Neuquén, 1981.
- -----: “Diagnóstico de la situación provincial”. Neuquén, 1977, tomo I.
- -----: “Información básica de la provincia del Neuquén”. Neuquén, 1984.
- Consejo Federal de Inversiones y Dirección Técnica de Programación Regional: *Análisis Regional de la Patagonia*. Neuquén, 1996, tomos I y II.
- Consejo Federal de Inversiones y Copade: *Análisis Regional de la Patagonia..* Neuquén, 1966.
- -----: “Aprovechamiento industrial de energía eléctrica, gas y petróleo de la provincia del Neuquén”. Neuquén, 1980, Tomo II.
- Confederación General Económica e Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras: “Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados”. Neuquén, 1966.
- Conferencias de Gobernadores con el Poder Ejecutivo (1949-1955). Archivo General de la Nación.
- Centro de Estudios General Mosconi: *Los tratantes de petróleo. Los Hechos, 1955-1962*. Achával, Bs.As., 1973.

- DEFELIPPE, Bruno: *La política energética argentina*. Raigal, Bs.As., 1953.
- DE AMADOR, Fernán: *Reseña Histórica de San Martín de los Andes*. Denbigh, Bs.As., 1948.
- Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ministerio de Agricultura de la Nación: *La industria del petróleo*. Bs.As., 1942.
- Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles. *Cuencas*. Publicación sobre hidrocarburos, Neuquén, varios años.
- EDELMAN, José: *Guía comercial. Territorio de Neuquén y parte de Río Negro*. Talleres Gráficos Neumann y Cía, Neuquén, 1924.
- FRONDIZI, Arturo : *Petróleo y Política*. Raigal, Bs.As., 1954.
- -----: "El país ganará la batalla del petróleo". Presidencia de la Nación, Bs.As., 1959.
- GONZÁLEZ, Julio: *Nacionalización del petróleo*. El Ateneo, Bs.As., 1947.
- KAPLAN, Marcos: *Economía y política del petróleo argentino*. Praxis, Bs.As., 1957.
- LANUSSE, Alejandro: *Mi testimonio*. Laserre, Bs.As., 1977.
- Libros Copiadores (1890-1955). Archivo Histórico Provincial, Neuquén.
- LICEAGA, José: *Reflexiones sobre el problema del petróleo argentino*. Bs.As., 1955, s/d.e.
- Memoria de la Dirección Provincial de Hidrocarburos. Neuquén, 1994.
- Memorias de Gobernadores (1890-1954). Archivo Histórico Provincial, Neuquén.
- Ministerio de Economía de la Nación: *Actas de concertación del Plan trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia de Neuquén*. Bs.As., 1974.



- Ministerio de Industria y Comercio de la Nación. *La verdad sobre el petróleo argentino*. Bs.As., 1949.
- PALACIOS, Alfredo: *Petróleo, monopolios y latifundios*. Kraft, Bs.As., 1957.
- SAPAG, Felipe: *El desafío*. Fundaneu, Chile, 1994.
- SILENZI DE STAGNI, Adolfo: *El petróleo argentino*. Problemas nacionales, Bs.As., 1955.
- RUMBO, Eduardo: *Petróleo y Vasallaje*. Hechos e Ideas, Bs.As., 1957.
- RUIZ Fermín: *Historia del petróleo argentino*. Ed La Facultad, Bs.As., 1935.
- ROTH, Roberto: *Los años de Onganía*. Bs.As.1970.
- SAADE, Alesio Miguel: *Cutral Co. Tiempos de vientos, arena y sed, Mis recuerdos, 1933-1958*. Bahía Blanca, 1986.
- TORRES, Fracisco: *Frontera Neuquina*. Suelo Argentino, Bs.As., 1942.
- VILLA Mario y Enrique CÁNEPA: "El petróleo argentino en el último decenio, 1945-1955". En: *Revista La Ingeniería*, Bs.As., 1956.
- VOLPI, Carlos: *La industria del petróleo en Argentina*. Bs.As., 1956, s/de.
- *Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Plaza Huincul*. Publicación de la empresa en el cincuentenario del descubrimiento del petróleo en Plaza Huincul, Neuquén, 1968.